



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 81
TOMO I**

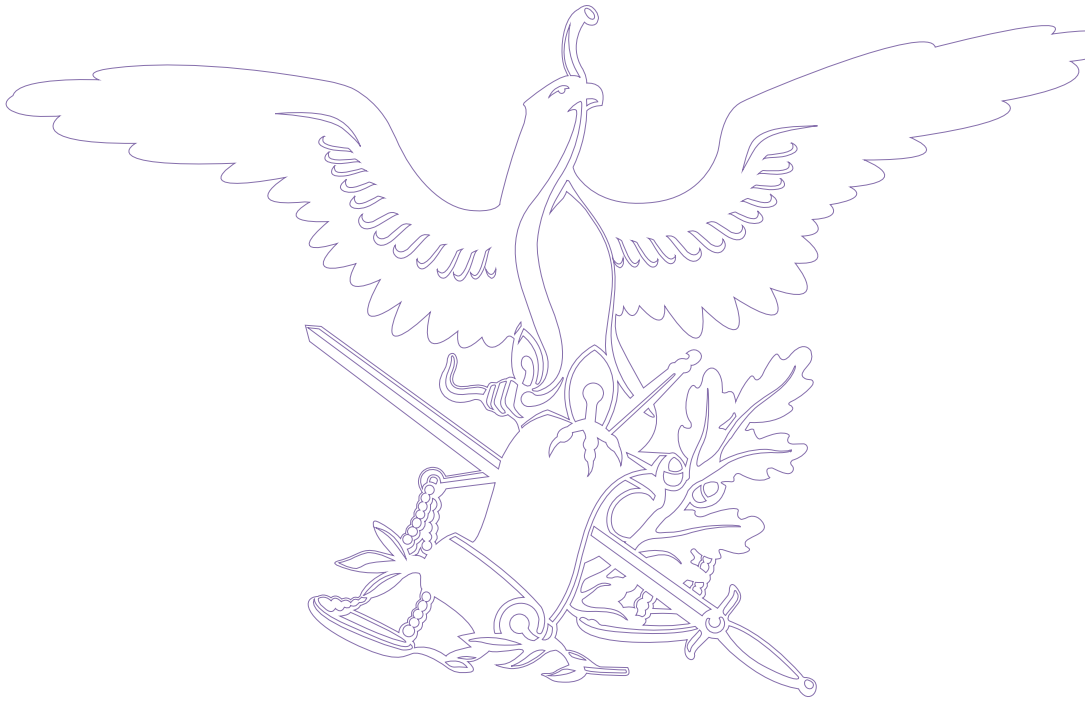
Diciembre de 2020

Pleno, Salas y Plenos de Circuito (1)

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 81
TOMO I

Diciembre de 2020

Pleno, Salas y Plenos de Circuito (1)

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

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Presidente

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

SEGUNDA SALA

Ministro Javier Laynez Potisek
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro 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	XXVII
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito	LIII

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 5

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en 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

5

■ SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 293

■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 351

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 363

■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 391

■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 397

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 1657

■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Subsección 1

Pleno 1741

■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 1747

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas 1807

Índice de Ejecutorias 1827

Índice de Votos 1837

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales 1851

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1859

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 1861

Índice en Materia Constitucional.....	1865
Índice en Materia Penal	1869
Índice en Materia Administrativa.....	1875
Índice en Materia Civil.....	1883
Índice en Materia Laboral	1887
Índice en Materia Común.....	1891
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	1899
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	1919
Índice de Ordenamientos	1937

CONTENIDO



Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de 29 de agosto de 2011, 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 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 acordaran 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 3 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.

En el Acuerdo General Número 16/2019, aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2019, se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, así como de las ejecutorias y votos correspondientes, y que la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se publicará de manera electrónica mensualmente y contendrá asimismo la normativa, acuerdos y demás información que se ordene publicar.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción de criterios, las que interrumpan jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; 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, ejecutoria, voto, acuerdo o normativa publicado 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, 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 de jurisprudencia y aisladas, de ejecutorias, de votos, de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, de normativa, acuerdos relevantes y otros, por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas. También se contienen dentro de su Séptima y Octava Partes, las 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, así como diversas cuya difusión estimen relevante.

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

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

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

P./J. 1/2020 (10a.) 1a./J. 1/2020(10a.) 2a./J. 1/2020 (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/2020 (10a.) 1a. I/2020 (10a.) 2a. I/2020 (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.

En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII.

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 K (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, así como la sigla o 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), para finalizar con la referencia a la Décima Época.

Ejemplo:

III.2o.P. J/1 P (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 A (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).

Quando 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).



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	A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968. Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).

<p>SÉPTIMA ÉPOCA</p>	<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>
<p>OCTAVA ÉPOCA</p>	<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 86 <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>
<p>NOVENA ÉPOCA</p>	<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 y se integró por 34 tomos.</p> <p>En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i>, cuya periodicidad es mensual.</p>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p>

Consejo de la Judicatura Federal



DIRECTORIO DE PLENOS DE CIRCUITO



INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)			
Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	7°	Presidenta	LILIA MÓNICA LÓPEZ BENÍTEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		JUAN JOSÉ OLVERA LÓPEZ
	2°		MARIO ARIEL ACEVEDO CEDILLO
	3°		MIGUEL ÁNGEL MEDÉCIGO RODRÍGUEZ
	4°		HÉCTOR LARA GONZÁLEZ
	5°		LORENA JOSEFINA PÉREZ ROMO
	6°		FERNANDO CÓRDOVA DEL VALLE
	7°		LILIA MÓNICA LÓPEZ BENÍTEZ
	8°		TAISSIA CRUZ PARCERO
	9°		RICARDO PAREDES CALDERÓN
	10°		CARLOS LÓPEZ CRUZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	17°	Presidenta	AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		JOEL CARRANCO ZÚÑIGA
	2°		ÓSCAR PALOMO CARRASCO
	3°		OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ
	4°		JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ
	5°		MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ
	6°		CARLOS RONZÓN SEVILLA
	7°		RICARDO OLVERA GARCÍA
	8°		MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO
	9°		SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ
	10°		ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ
	11°		FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ
	12°		ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ
	13°		GASPAR PAULÍN CARMONA
	14°		EMMA GASPAR SANTANA
	15°		IRMA LETICIA FLORES DÍAZ
	16°		MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS
	17°		AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ
	18°		JUAN CARLOS CRUZ RAZO
	19°		JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA
	20°		MARTHA LLAMILE ORTIZ BRENA
	21°		CARLOS ALBERTO ZERPA DURÁN
	22°		ROSA GONZÁLEZ VALDÉS
	23°		JORGE HIGUERA CORONA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	4°	Presidenta	ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ BARAJAS
	2°		ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO
	3°		VÍCTOR FRANCISCO MOTA CIENFUEGOS
	4°		ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO
	5°		WALTER ARELLANO HOBELSBERGER
	6°		FORTUNATA FLORENTINA SILVA VÁSQUEZ
	7°		FERNANDO ALBERTO CASASOLA MENDOZA
	8°		ABRAHAM SERGIO MARCOS VALDÉS
	9°		GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES
	10°		VÍCTOR HUGO DÍAZ ARELLANO
	11°		FERNANDO RANGEL RAMÍREZ
	12°		GONZALO ARREDONDO JIMÉNEZ
	13°		JOSÉ RIGOBERTO DUEÑAS CALDERÓN
	14°		ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ
	15°		DANIEL HORACIO ESCUDERO CONTRERAS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	13°	Presidente	JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Ciudad de México	1°		ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE
	2°		ELISA JIMÉNEZ AGUILAR
	3°		JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ
	4°		MARÍA EUGENIA GÓMEZ VILLANUEVA
	5°		ANTONIO REBOLLO TORRES
	6°		GENARO RIVERA
	7°		JOEL DARÍO OJEDA ROMO
	8°		EDNA LORENA HERNÁNDEZ GRANADOS
	9°		MIGUEL ÁNGEL RAMOS PÉREZ
	10°		GILBERTO ROMERO GUZMÁN
	11°		HÉCTOR PÉREZ PÉREZ
	12°		SALVADOR HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
	13°		JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ SALDAÑA
	14°		MIGUEL BONILLA LÓPEZ
	15°		JUAN MANUEL ALCÁNTARA MORENO
	16°		JUAN MANUEL VEGA TAPIA
	17°		ANDRÉS SÁNCHEZ BERNAL

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, ESPECIALIZADO
EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Ciudad de México	1°	Presidenta	ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Ciudad de México	1°		GILDARDO GALINZOGA ESPARZA
	1°		EUGENIO REYES CONTRERAS
	1°		ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO
	2°		PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ
	2°		URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
	2°		RODRIGO MAURICIO ZERÓN DE QUEVEDO

**INTEGRACIONES DEL PLENO DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIAS EN TOLUCA,
Y NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADOS Y SIN ESPECIALIZAR)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	2°	Presidente	JOSÉ NIEVES LUNA CASTRO
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA PENAL			
Toluca	1°		RUBÉN ARTURO SÁNCHEZ VALENCIA
	2°		JOSÉ NIEVES LUNA CASTRO
	3°		MARÍA ELENA LEGUÍZAMO FERRER
	4°		IRMA RIVERO ORTIZ
Nezahualcóyotl	1°		JOSÉ MANUEL TORRES ÁNGEL
Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Naucalpan	4°	Presidente	BERNARDINO CARMONA LEÓN
MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA ADMINISTRATIVA			
Naucalpan	1°		SALVADOR GONZÁLEZ BALTIERRA
	2°		MÓNICA ALEJANDRA SOTO BUENO
	3°		DAVID CORTÉS MARTÍNEZ
	4°		BERNARDINO CARMONA LEÓN
Nezahualcóyotl	2°		MANUEL MUÑOZ BASTIDA

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	2°	Presidente	NOÉ ADONAI MARTÍNEZ BERMAN

MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA CIVIL

Toluca	1°		WILLY EARL VEGA RAMÍREZ
	2°		NOÉ ADONAI MARTÍNEZ BERMAN
	3°		JUAN CARLOS RAMÍREZ GÓMORA
	4°		JAVIER CARDOSO CHÁVEZ
Nezahualcóyotl	1°		MÁXIMO ARIEL TORRES QUEVEDO

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Toluca	2°	Presidente	MIGUEL ÁNGEL ZELONKA VELA

MAGISTRADOS INTEGRANTES EN MATERIA DE TRABAJO

Toluca	1°		ARTURO GARCÍA TORRES
	1°		ALEJANDRO SOSA ORTIZ
	1°		-----
	2°		MARÍA SOLEDAD RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
	2°		JOSÉ ANTONIO ABEL AGUILAR SÁNCHEZ
	2°		ENRIQUE MUNGUÍA PADILLA
Nezahualcóyotl	2°		MIGUEL ÁNGEL ZELONKA VELA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	3°	Presidente	ALBERTO DÍAZ DÍAZ

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Zapopan	1°		SAMUEL MERAZ LARES
	2°		MANUEL AUGUSTO CASTRO LÓPEZ
	3°		ALBERTO DÍAZ DÍAZ
	4°		MANUEL CANO MÁYNEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	1°	Presidente	RENÉ OLVERA GAMBOA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		RENÉ OLVERA GAMBOA
	2°		SALVADOR MURGUÍA MUNGUÍA
	3°		JACOB TRONCOSO ÁVILA
	4°		MARCOS GARCÍA JOSÉ
	5°		JUAN JOSÉ ROSALES SÁNCHEZ
	6°		ÓSCAR NARANJO AHUMADA
	7°		MOISÉS MUÑOZ PADILLA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	1°	Presidenta	MARTHA LETICIA MURO ARELLANO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		MARTHA LETICIA MURO ARELLANO
	2°		ALBERTO MIGUEL RUIZ MATÍAS
	3°		ÁLVARO OVALLE ÁLVAREZ
	4°		ALMA ROSA DÍAZ MORA
	5°		SUSANA TERESA SÁNCHEZ GONZÁLEZ
	6°		PEDRO CIPRÉS SALINAS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZAPOPAN, JALISCO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zapopan	4°	Presidente	MIGUEL LOBATO MARTÍNEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zapopan	1°		JOSÉ LUIS SIERRA LÓPEZ
	2°		JESÚS VALENCIA PEÑA
	3°		GUADALUPE MADRIGAL BUENO
	4°		MIGUEL LOBATO MARTÍNEZ
	5°		FRANCISCO JAVIER MUNGUÍA PADILLA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	1°	Presidente	JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO
	1°		-----
	1°		JOSÉ HERIBERTO HERNÁNDEZ GARCÍA
	2°		JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS
	2°		FELISA DÍAZ ORDAZ VERA
	2°		-----

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	2°	Presidente	PEDRO DANIEL ZAMORA BARRÓN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		ROGELIO CEPEDA TREVIÑO
	2°		PEDRO DANIEL ZAMORA BARRÓN
	3°		JORGE MEZA PÉREZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	3°	Presidente	ABEL ANAYA GARCÍA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		JUAN ANTONIO TREJO ESPINOZA
	2°		JOSÉ JORGE LÓPEZ CAMPOS
	3°		ABEL ANAYA GARCÍA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MONTERREY, NUEVO LEÓN
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Monterrey	4°	Presidente	LUIS ALFONSO HERNÁNDEZ NÚÑEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Monterrey	1°		SERGIO GARCÍA MÉNDEZ
	2°		ARCELIA DE LA CRUZ LUGO
	3°		GUILLERMO ERIK SILVA GONZÁLEZ
	4°		LUIS ALFONSO HERNÁNDEZ NÚÑEZ

**INTEGRACIONES DE LOS PLENOS DEL QUINTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN HERMOSILLO, SONORA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Hermosillo			-----
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Hermosillo	1°	PENAL Y ADMVA.	GABRIEL ALEJANDRO PALOMARES ACOSTA
	2°	PENAL Y ADMVA.	ÓSCAR JAVIER SÁNCHEZ MARTÍNEZ
	3°	PENAL Y ADMVA.	LUIS FERNANDO ZÚÑIGA PADILLA
	1°	CIVIL Y TBJO.	MARIO PEDROZA CARBAJAL
	2°	CIVIL Y TBJO.	DAVID SOLÍS PÉREZ
	3°	CIVIL Y TBJO.	-----

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Andrés Cholula	3°	Presidente	JOSÉ SALVADOR ROBERTO JIMÉNEZ LOZANO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		GABRIEL ALEJANDRO ZÚÑIGA ROMERO
	2°		CARLA ISSELIN TALAVERA
	3°		JOSÉ SALVADOR ROBERTO JIMÉNEZ LOZANO

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Andrés Cholula	3°	Presidente	CARLOS HUGO LUNA BARÁIBAR
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		CLEMENTINA FLORES SUÁREZ
	2°		SOFÍA VIRGEN AVENDAÑO
	3°		CARLOS HUGO LUNA BARÁIBAR

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Andrés Cholula	2°	Presidenta	EMMA HERLINDA VILLAGÓMEZ ORDÓÑEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Andrés Cholula	1°		ROSA MARÍA TEMBLADOR VIDRIO
	2°		EMMA HERLINDA VILLAGÓMEZ ORDÓÑEZ
	3°		GABRIELA ESPERANZA ALQUICIRA SÁNCHEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SEXTO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN PUEBLA, PUEBLA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Puebla	2°	Presidente	FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Puebla	1°		GLORIA GARCÍA REYES
	1°		LIVIA LIZBETH LARUMBE RADILLA
	1°		SAMUEL ALVARADO ECHAVARRÍA
	2°		FRANCISCO ESTEBAN GONZÁLEZ CHÁVEZ
	2°		MIGUEL MENDOZA MONTES
	2°		JOSÉ YBRAÍN HERNÁNDEZ LIMA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Boca del Río	2°	Presidente	ANTONIO SOTO MARTÍNEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Boca del Río	1°		MARTÍN SOTO ORTIZ
	1°		SALVADOR CASTILLO GARRIDO
	1°		VICENTE MARICHE DE LA GARZA
	2°		ANTONIO SOTO MARTÍNEZ
	2°		JOSÉ OCTAVIO RODARTE IBARRA
	2°		-----

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN BOCA DEL RÍO, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Boca del Río	2°	Presidente	ANASTACIO MARTÍNEZ GARCÍA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Boca del Río	1°		-----
	1°		ELIEL ENEDINO FITTA GARCÍA
	1°		LUIS GARCÍA SEDAS
	2°		ROBERTO CASTILLO GARRIDO
	2°		ANASTACIO MARTÍNEZ GARCÍA
	2°		VÍCTOR HUGO MENDOZA SÁNCHEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Xalapa	2°	Presidente	JOSÉ MANUEL DE ALBA DE ALBA

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Xalapa	1°		JOSÉ LUIS VÁZQUEZ CAMACHO
	1°		CLEMENTE GERARDO OCHOA CANTÚ
	1°		ALFREDO SÁNCHEZ CASTELÁN
	2°		JOSÉ MANUEL DE ALBA DE ALBA
	2°		-----
	2°		ISIDRO PEDRO ALCÁNTARA VALDÉS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Xalapa	1°	Presidenta	MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ GALLEGOS

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Xalapa	1°		MARÍA ISABEL RODRÍGUEZ GALLEGOS
	1°		-----
	1°		MARTÍN JESÚS GARCÍA MONROY
	2°		JORGE ALBERTO GONZÁLEZ ÁLVAREZ
	2°		JUAN CARLOS MORENO CORREA
	2°		JORGE TOSS CAPISTRÁN

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL OCTAVO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN TORREÓN Y SALTILLO, COAHUILA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Torreón	1°	Presidente PENAL Y ADMVA.	ENRIQUE TORRES SEGURA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Torreón	1°	PENAL Y ADMVA.	ENRIQUE TORRES SEGURA
	2°	PENAL Y ADMVA.	ARACELI TRINIDAD DELGADO
	3°	PENAL Y ADMVA.	MIGUEL NEGRETE GARCÍA
	1°	CIVIL Y TBJO.	FRANCISCO SALDAÑA ARRAMBIDE
	2°	CIVIL Y TBJO.	MARÍA ELENA RECIO RUIZ
Saltillo		PENAL Y TBJO.	SANTIAGO GALLARDO LERMA
		ADMVA. Y CIVIL	FERNANDO ESTRADA VÁZQUEZ

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL NOVENO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN LUIS POTOSÍ, SAN LUIS POTOSÍ
TIPO DE PLENO (CIVIL Y ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
S.L.P.	2°	Presidente	RENÉ RUBIO ESCOBAR
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
S.L.P.	1°		DALILA QUERO JUÁREZ
	1°		JAIME ARTURO GARZÓN OROZCO
	1°		EDGAR HUMBERTO MUÑOZ GRAJALES
	2°		HANZ EDUARDO LÓPEZ MUÑOZ
	2°		GUILLERMO ESPARZA ALFARO
	2°		RENÉ RUBIO ESCOBAR

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN VILLAHERMOSA
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Villahermosa		Presidente CIVIL	ROBERTO ALEJANDRO NAVARRO SUÁREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Villahermosa		PENAL	JESÚS ALBERTO ÁVILA GARAVITO
		ADMVA.	JOSÉ LUIS LEGORRETA GARIBAY
		CIVIL	ROBERTO ALEJANDRO NAVARRO SUÁREZ
	1°	TBJO.	DOMINGO ROMERO MORALES
	2°	TBJO.	ALFREDO BARRERA FLORES
Coatzacoalcos	1°		J. MARTÍN RANGEL CERVANTES
	2°		OCTAVIO RAMOS RAMOS

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MORELIA, MICHOACÁN
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Morelia	2°	Presidente CIVIL	JUAN GARCÍA OROZCO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Morelia		PENAL	JOSÉ VALLE HERNÁNDEZ
	1°	ADMVA. Y TBJO.	JAIME URIEL TORRES HERNÁNDEZ
	2°	ADMVA. Y TBJO.	MARIO ÓSCAR LUGO RAMÍREZ
	3°	ADMVA. Y TBJO.	NOÉ HERRERA PEREA
	1°	CIVIL	ULISES TORRES BALTAZAR
	2°	CIVIL	JUAN GARCÍA OROZCO

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEGUNDO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MAZATLÁN, SINALOA
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Mazatlán	2°	Presidente	JORGE PÉREZ CERÓN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mazatlán	1°		MARIO GALINDO ARIZMENDI
	1°		MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ TORRES
	1°		JOSÉ DE JESÚS BAÑALES SÁNCHEZ
	2°		ROGELIO ALBERTO MONTOYA RODRÍGUEZ
	2°		JESÚS ENRIQUE FLORES GONZÁLEZ
	2°		JORGE PÉREZ CERÓN

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA
TIPO DE PLENO (PENAL Y TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Bartolo Coyotepec	2°	Presidente	JAIME ALLIER CAMPUZANO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Bartolo Coyotepec	1°		ENRIQUE MARTÍNEZ GUZMÁN
	1°		DAVID GUSTAVO LEÓN HERNÁNDEZ
	1°		LINO CAMACHO FUENTES
	2°		-----
	2°		JAIME ALLIER CAMPUZANO
	2°		DARÍO CARLOS CONTRERAS FAVILA

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN SAN BARTOLO COYOTEPEC, OAXACA
TIPO DE PLENO (CIVIL Y ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
San Bartolo Coyotepec	2°	Presidente	ROBERTO MEIXUEIRO HERNÁNDEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
San Bartolo Coyotepec	1°		ADRIANA ALEJANDRA RAMOS LEÓN
	1°		MARCO ANTONIO GUZMÁN GONZÁLEZ
	1°		RICARDO ROMERO VÁZQUEZ
Oaxaca	2°		ROBERTO MEIXUEIRO HERNÁNDEZ
	2°		-----
	2°		LUZ IDALIA OSORIO ROJAS

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MÉRIDA, YUCATÁN
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Mérida		Presidente PENAL Y ADMVA.	JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mérida		PENAL Y ADMVA.	JORGE ENRIQUE EDEN WYNTER GARCÍA
		CIVIL Y ADMVA.	GABRIEL ALFONSO AYALA QUIÑONES
		TBJO. Y ADMVA.	RAQUEL FLORES GARCÍA

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO QUINTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN MEXICALI, BAJA CALIFORNIA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Mexicali	4°	Presidente	DAVID GUERRERO ESPRIÚ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Mexicali	1°		RAÚL MARTÍNEZ MARTÍNEZ
	2°		BLANCA EVELIA PARRA MEZA
	3°		GUSTAVO GALLEGOS MORALES
	4°		DAVID GUERRERO ESPRIÚ
	5°		HÉCTOR GUILLERMO MALDONADO MALDONADO
	6°		JOSÉ ENCARNACIÓN AGUILAR MOYA
Tijuana	1°		JORGE SALAZAR CADENA
	2°		MARIO ALEJANDRO MORENO HERNÁNDEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	2°	Presidente	ARTURO RAFAEL SEGURA MADUEÑO
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		ALBERTO AUGUSTO DE LA ROSA BARÁIBAR
	1°		ROBERTO HOYOS APONTE
	1°		JORGE LUIS MEJÍA PEREA
	2°		MOISÉS DUARTE BRIZ
	2°		ARTURO RAFAEL SEGURA MADUEÑO
	2°		RICARDO GARDUÑO PASTEN

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	2°	Presidente	ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Guanajuato	1°		ALBERTO EMILIO CARMONA
	1°		ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO
	1°		JORGE HUMBERTO BENÍTEZ PIMIENTA
	2°		ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN
	2°		ARTURO HERNÁNDEZ TORRES
	2°		JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	2°	Presidente	J. GUADALUPE BUSTAMANTE GUERRERO

MAGISTRADOS INTEGRANTES

Guanajuato	1°		ROBERTO SUÁREZ MUÑOZ
	2°		J. GUADALUPE BUSTAMANTE GUERRERO
	3°		JOSÉ GUILLERMO ZÁRATE GRANADOS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO SEXTO
CÍRCULO, CON RESIDENCIA EN GUANAJUATO, GUANAJUATO
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Guanajuato	2°	Presidente	CELESTINO MIRANDA VÁZQUEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Guanajuato	1°		FRANCISCO GONZÁLEZ CHÁVEZ
	1°		ERUBIEL ERNESTO GUTIÉRREZ CASTILLO
	1°		GUILLERMO VÁZQUEZ MARTÍNEZ
	2°		ÁNGEL MICHEL SÁNCHEZ
	2°		CELESTINO MIRANDA VÁZQUEZ
	2°		SERAFÍN SALAZAR JIMÉNEZ

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO SÉPTIMO
CÍRCULO, CON RESIDENCIA EN CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Chihuahua	2°	Presidente CIVIL Y TBJO.	CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Chihuahua	1°	PENAL Y ADMVA.	JOSÉ MARTÍN HERNÁNDEZ SIMENTAL
	2°	PENAL Y ADMVA.	REFUGIO NOEL MONTOYA MORENO
	1°	CIVIL Y TBJO.	MARÍA DEL CARMEN CORDERO MARTÍNEZ
	2°	CIVIL Y TBJO.	CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA
	3°	CIVIL Y TBJO.	JUAN CARLOS ZAMORA TEJEDA
Cd. Juárez	1°		MARÍA TERESA ZAMBRANO CALERO
	2°		JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO OCTAVO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Cuernavaca	1°	Presidente	GUILLERMO DEL CASTILLO VÉLEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cuernavaca	1°		GUILLERMO DEL CASTILLO VÉLEZ
	2°		JUAN JOSÉ FRANCO LUNA
	3°		NICOLÁS NAZAR SEVILLA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL DÉCIMO OCTAVO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CUERNAVACA, MORELOS
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADO EN MATERIA DE TRABAJO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Cuernavaca	2°	Presidente	ENRIQUE MAGAÑA DÍAZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cuernavaca	1°		EVERARDO ORBE DE LA O
	1°		JUAN GUILLERMO SILVA RODRÍGUEZ
	1°		EDGAR GENARO CEDILLO VELÁZQUEZ
	2°		RICARDO RAMÍREZ ALVARADO
	2°		RANULFO CASTILLO MENDOZA
	2°		ENRIQUE MAGAÑA DÍAZ

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL DÉCIMO NOVENO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CIUDAD VICTORIA Y REYNOSA, TAMAULIPAS
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Reynosa	1°	Presidente	MAURICIO FERNÁNDEZ DE LA MORA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cd. Victoria	1°	PENAL Y TBJO.	JORGE HOLDER GÓMEZ
	2°	PENAL Y TBJO.	OLGA ILIANA SALDAÑA DURÁN
	1°	ADMVA. Y CIVIL	ESTELA PLATERO SALADO
	2°	ADMVA. Y CIVIL	JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ
Reynosa	1°		MAURICIO FERNÁNDEZ DE LA MORA
	2°		OSVALDO LÓPEZ GARCÍA

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL VIGÉSIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TUXTLA GUTIÉRREZ, CHIAPAS
TIPO DE PLENO (ESPECIALIZADOS EN MATERIAS PENAL Y CIVIL)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Tuxtla Gtz.		Presidente	-----
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Tuxtla Gtz.	1°		FIDEL QUIÑONES RODRÍGUEZ
	1°		JORGE MASON CAL Y MAYOR
	1°		-----
	2°		DANIEL SÁNCHEZ MONTALVO
	2°		ELÍAS ÁLVAREZ TORRES
	2°		-----

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL VIGÉSIMO PRIMER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ACAPULCO Y CHILPANCINGO, GUERRERO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Chilpancingo	2°	Presidente CIVIL Y TBJO.	FERNANDO RODRÍGUEZ ESCÁRCEGA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Acapulco	1°	PENAL Y ADMVA.	XÓCHITL GUIDO GUZMÁN
	2°	PENAL Y ADMVA.	OTHÓN MANUEL RÍOS FLORES
Chilpancingo	1°	CIVIL Y TBJO.	JAVIER LEONEL SANTIAGO MARTÍNEZ
	2°	CIVIL Y TBJO.	FERNANDO RODRÍGUEZ ESCÁRCEGA
	3°	CIVIL Y TBJO.	JERÓNIMO JOSÉ MARTÍNEZ MARTÍNEZ

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL VIGÉSIMO SEGUNDO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN QUERÉTARO, QUERÉTARO
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Querétaro	2°	Presidente ADMVA. Y CIVIL	JOSÉ LUIS MENDOZA PÉREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Querétaro		PENAL Y ADMVA.	LUIS ALMAZÁN BARRERA
	1°	ADMVA. Y CIVIL	LETICIA MORALES GARCÍA
	2°	ADMVA. Y CIVIL	JOSÉ LUIS MENDOZA PÉREZ
	3°	ADMVA. Y CIVIL	J. GUADALUPE TAFOYA HERNÁNDEZ
		ADMVA. Y TBJO.	MARIO ALBERTO ADAME NAVA

**INTEGRACIÓN DE LOS PLENOS DEL VIGÉSIMO TERCER
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS
TIPO DE PLENO (SEMIESPECIALIZADO)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Zacatecas	1°	Presidente	EDUARDO ANTONIO LOREDO MORELEÓN
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Zacatecas	1°		EMILIANO LÓPEZ PEDRAZA
	1°		EDUARDO ANTONIO LOREDO MORELEÓN
	1°		PEDRO GUILLERMO SILLER GONZÁLEZ PICO
	2°		-----
	2°		CARLOS ARTURO GONZÁLEZ ZÁRATE
	2°		FRANCISCO OLMOS AVILÉS

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO CUARTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN TEPIC, NAYARIT
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Tepic	2°	Presidente	CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Tepic	1°		RAMÓN MEDINA DE LA TORRE
	1°		-----
	1°		ENRIQUE ZAYAS ROLDÁN
	2°		CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
	2°		-----
	2°		FERNANDO ROCHÍN GARCÍA

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO QUINTO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN DURANGO, DURANGO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A)	
Durango	2°	Presidente	JOSÉ DEKAR DE JESÚS ARREOLA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Durango	1°		GUILLERMO DAVID VÁZQUEZ ORTIZ
	2°		JOSÉ DEKAR DE JESÚS ARREOLA
	3°		JUAN CARLOS RÍOS LÓPEZ
	4°		MIGUEL ÁNGEL CRUZ HERNÁNDEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CANCÚN, QUINTANA ROO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Cancún	3°	Presidenta	SELINA HAIDÉ AVANTE JUÁREZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Cancún	1°		LAURA GRANADOS GUERRERO
	2°		MARÍA ADRIANA BARRERA BARRANCO
	3°		SELINA HAIDÉ AVANTE JUÁREZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO OCTAVO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN APIZACO, TLAXCALA
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Apizaco	1°	Presidente	EDUARDO IVÁN ORTIZ GORBEA
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Apizaco	1°		NICOLÁS CASTILLO MARTÍNEZ
	1°		JESÚS EDUARDO HERNÁNDEZ FONSECA
	1°		EDUARDO IVÁN ORTIZ GORBEA
	2°		JOSÉ MANUEL VÉLEZ BARAJAS
	2°		-----
	2°		MIGUEL NAHIM NICOLÁS JIMÉNEZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL VIGÉSIMO NOVENO
CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN PACHUCA, HIDALGO
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A)	
Pachuca	2°	Presidente	ANÍBAL LAFRAGUA CONTRERAS
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Pachuca	1°		FÉLIX ROGELIO GARCÍA HERNÁNDEZ
	2°		ANÍBAL LAFRAGUA CONTRERAS
	3°		PEDRO GÁMIZ SUÁREZ

**INTEGRACIÓN DEL PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO,
CON RESIDENCIA EN AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES
TIPO DE PLENO (SIN ESPECIALIZACIÓN)**

Sede	Órgano	MAGISTRADO (A) DECANO	
Aguascalientes	2°	Presidente	GUILLERMO TAFOYA HERNÁNDEZ
MAGISTRADOS INTEGRANTES			
Aguascalientes	1°		CARLOS MANUEL APONTE SOSA
	2°		GUILLERMO TAFOYA HERNÁNDEZ
	3°		YOLANDA ISLAS HERNÁNDEZ
	4°		DAVID PÉREZ CHÁVEZ

DIRECTORIO DE MAGISTRADOS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO



Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Horacio Armando Hernández Orozco
Mgdo. Juan José Olvera López
Mgdo. Francisco Javier Sarabia Ascencio

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Mario Ariel Acevedo Cedillo
Mgdo. Alejandro Gómez Sánchez

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Miguel Ángel Medécigo Rodríguez
Mgdo. Ricardo Ojeda Bohórquez
Mgdo. Humberto Manuel Román Franco

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

Mgdo. Héctor Lara González
Mgdo. Carlos Enrique Rueda Dávila

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgdo. Francisco Javier Teodoro Arcovedo Montero
Mgdo. Juan Wilfrido Gutiérrez Cruz
Mgda. Lorena Josefina Pérez Romo

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgdo. Fernando Córdova del Valle
Mgdo. Óscar Espinosa Durán

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Lilia Mónica López Benítez
Mgdo. Miguel Enrique Sánchez Frías
Mgda. Antonia Herlinda Velasco Villavicencio

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Elisa Macrina Álvarez Castro
Mgda. Taissia Cruz Parcero

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Emma Meza Fonseca
Mgdo. Ricardo Paredes Calderón

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Primer Circuito**

Mgda. Silvia Estrever Escamilla
Mgdo. Carlos López Cruz
Mgdo. Reynaldo Manuel Reyes Rosas

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Joel Carranco Zúñiga
Mgdo. Julio Humberto Hernández Fonseca

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Arturo Iturbe Rivas
Mgdo. Óscar Palomo Carrasco
Mgdo. Humberto Suárez Camacho

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Alma Delia Aguilar Chávez Nava
Mgdo. Miguel de Jesús Alvarado Esquivel
Mgdo. Osmar Armando Cruz Quiroz

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. José Patricio González Loyola Pérez
Mgdo. Jean Claude André Tron Petit

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Marco Antonio Bello Sánchez
Mgdo. Pablo Domínguez Peregrina
Mgda. María Elena Rosas López

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Antonio Campuzano Rodríguez
Mgdo. Carlos Ronzón Sevilla

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Francisco García Sandoval
Mgdo. Ricardo Olvera García

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. María del Pilar Bolaños Rebollo
Mgda. Adriana Leticia Campuzano Gallegos
Mgdo. Marco Antonio Cepeda Anaya

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Carolina Isabel Alcalá Valenzuela
Mgdo. Edwin Noé García Baeza
Mgdo. Sergio Urzúa Hernández

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Alfredo Enrique Báez López
Mgdo. Óscar Fernando Hernández Bautista

**Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. José Luis Cruz Álvarez
Mgdo. Fernando Andrés Ortiz Cruz

**Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Óscar Germán Cendejas Gleason
Mgdo. José Antonio García Guillén
Mgdo. Arturo César Morales Ramírez

**Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Rolando González Licona
Mgdo. José Ángel Mandujano Gordillo
Mgdo. Gaspar Paulín Carmona

**Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Emma Gaspar Santana
Mgdo. J. Jesús Gutiérrez Legorreta

**Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. José Eduardo Alvarado Ramírez
Mgda. Irma Leticia Flores Díaz

**Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Ernesto Martínez Andreu
Mgda. María Guadalupe Molina Covarrubias

**Décimo Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Germán Eduardo Baltazar Robles
Mgda. Amanda Roberta García González

**Décimo Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Armando Cruz Espinosa
Mgdo. Juan Carlos Cruz Razo
Mgda. Adriana Escorza Carranza

**Décimo Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgdo. Hugo Guzmán López
Mgdo. Jesús Alfredo Silva García

**Vigésimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Martha Llamile Ortiz Brena
Mgda. Ma. Gabriela Rolón Montaña

**Vigésimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Guillermina Coutiño Mata
Mgdo. Carlos Alberto Zerpa Durán

**Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Rosa González Valdés
Mgdo. Guillermo Arturo Medel García
Mgda. Rosa Iliana Noriega Pérez

**Vigésimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Primer Circuito**

Mgda. Silvia Cerón Fernández
Mgdo. Jorge Higuera Corona
Mgdo. Jorge Ojeda Velázquez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa Especializado en Competencia
Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones**

Mgdo. Gildardo Galinzoga Esparza
Mgda. Rosa Elena González Tirado
Mgdo. Eugenio Reyes Contreras

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa Especializado en Competencia
Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones**

Mgdo. Urbano Martínez Hernández
Mgdo. Pedro Esteban Penagos López
Mgdo. Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. María del Carmen Aurora Arroyo Moreno
Mgdo. Wilfrido Castañón León
Mgdo. Marco Antonio Rodríguez Barajas

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. Luz Delfina Abitia Gutiérrez
Mgdo. Jaime Aurelio Serret Álvarez
Mgdo. Alejandro Villagómez Gordillo

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. Sofía Verónica Ávalos Díaz
Mgda. Paula María García Villegas Sánchez Cordero
Mgdo. Víctor Francisco Mota Cienfuegos

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. María Amparo Hernández Chong Cuy
Mgdo. Mauro Miguel Reyes Zapata
Mgda. Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. Edith Encarnación Alarcón Meixueiro
Mgdo. Walter Arellano Hobelsberger
Mgdo. Eliseo Puga Cervantes

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Ismael Hernández Flores
Mgdo. Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti
Mgda. Fortunata Florentina Silva Vásquez

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Fernando Alberto Casasola Mendoza
Mgdo. Marco Polo Rosas Vaqueiro

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. José Juan Bracamontes Cuevas
Mgda. María del Refugio González Tamayo
Mgdo. Abraham Sergio Marcos Valdés

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Gonzalo Hernández Cervantes
Mgda. Ana María Serrano Oseguera

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Víctor Hugo Díaz Arellano
Mgdo. J. Jesús Pérez Grimaldi
Mgda. Martha Gabriela Sánchez Alonso

**Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. J. Refugio Ortega Marín
Mgdo. Fernando Rangel Ramírez

**Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Gonzalo Arredondo Jiménez
Mgdo. Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán

**Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgda. María Concepción Alonso Flores
Mgdo. José Rigoberto Dueñas Calderón
Mgda. Judith Moctezuma Olvera

**Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Carlos Arellano Hobelsberger
Mgdo. Alejandro Sánchez López

**Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Primer Circuito**

Mgdo. Daniel Horacio Escudero Contreras
Mgdo. Manuel Ernesto Saloma Vera
Mgdo. Francisco Javier Sandoval López

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Rosa María Galván Zárate
Mgda. María de Lourdes Juárez Sierra
Mgdo. Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Arturo Cedillo Orozco
Mgda. Elisa Jiménez Aguilar
Mgdo. Jorge Villalpando Bravo

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. José Luis Caballero Rodríguez
Mgdo. Osiris Ramón Cedeño Muñoz
Mgda. Lourdes Minerva Cifuentes Bazán

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. María Eugenia Gómez Villanueva
Mgda. María Eugenia Olascuaga García
Mgda. Idalia Peña Cristo

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Antonio Rebollo Torres
Mgdo. Roberto Ruiz Martínez

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Herlinda Flores Irene
Mgdo. Genaro Rivera

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Joel Darío Ojeda Romo
Mgda. Laura Serrano Alderete

**Octavo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Edna Lorena Hernández Granados
Mgdo. Martín Ubaldo Mariscal Rojas
Mgda. Rebeca Patricia Ortiz Alfie

**Noveno Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Emilio González Santander
Mgdo. Miguel Ángel Ramos Pérez

**Décimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Tomás Martínez Tejeda
Mgdo. Gilberto Romero Guzmán

**Décimo Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Héctor Pérez Pérez
Mgdo. Ángel Ponce Peña

**Décimo Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Felipe Eduardo Aguilar Rosete
Mgdo. Salvador Hernández Hernández
Mgdo. Víctor Aucencio Romero Hernández

**Décimo Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Nelda Gabriela González García
Mgdo. José Manuel Hernández Saldaña

**Décimo Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Tarsicio Aguilera Troncoso
Mgdo. Miguel Bonilla López
Mgdo. Fernando Silva García

**Décimo Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Juan Manuel Alcántara Moreno
Mgdo. José Guerrero Láscares
Mgdo. Juan Alfonso Patiño Chávez

**Décimo Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgdo. Armando Ismael Maitret Hernández
Mgdo. Héctor Arturo Mercado López
Mgdo. Juan Manuel Vega Tapia

**Décimo Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Primer Circuito**

Mgda. Alicia Rodríguez Cruz
Mgdo. Andrés Sánchez Bernal

**Primer Tribunal Colegiado de Circuito
del Centro Auxiliar de la Primera Región**

Mgdo. Froylán Borges Aranda
Mgdo. José Manuel Villeda Ayala
Mgda. Andrea Zambrana Castañeda

**Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito
del Centro Auxiliar de la Primera Región**

Mgdo. José Alberto Arriaga Farías
Mgda. Irma Rodríguez Franco

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. Olga Estrever Escamilla
Mgdo. Jorge Arturo Sánchez Jiménez
Mgdo. Rubén Arturo Sánchez Valencia

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Julio César Gutiérrez Guadarrama
Mgdo. José Nieves Luna Castro
Mgdo. Juan Gabriel Sánchez Iriarte

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

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. María Elena Leguízamo Ferrer
Mgda. María de Lourdes Lozano Mendoza

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgda. Irma Rivero Ortiz
Mgdo. Mauricio Torres Martínez
Mgdo. Raúl Valerio Ramírez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgda. Adela Domínguez Salazar
Mgda. Julia María del Carmen García González
Mgdo. Salvador González Baltierra

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Tito Contreras Pastrana
Mgdo. Maurilio Gregorio Saucedo Ruiz
Mgda. Mónica Alejandra Soto Bueno

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. David Cortés Martínez
Mgdo. Víctor Manuel Estrada Jungo
Mgdo. Guillermo Núñez Loyo

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Segundo Circuito**

Naucalpan, Edo. de Méx.
Mgdo. Bernardino Carmona León
Mgda. Verónica Judith Sánchez Valle

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Jacinto Juárez Rosas
Mgda. Gabriela Elena Ortiz González
Mgdo. Willy Earl Vega Ramírez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Noé Adonai Martínez Berman
Mgdo. Juan Carlos Ortega Castro
Mgdo. José Antonio Rodríguez Rodríguez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Victorino Hernández Infante
Mgdo. Juan Carlos Ramírez Gómora
Mgdo. Isaías Zárate Martínez

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Javier Cardoso Chávez
Mgdo. José Martínez Guzmán
Mgdo. Fernando Sánchez Calderón

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. Arturo García Torres
Mgdo. Alejandro Sosa Ortiz

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Segundo Circuito**

Toluca, Edo. de Méx.
Mgdo. José Antonio Abel Aguilar Sánchez
Mgdo. Enrique Munguía Padilla
Mgda. María Soledad Rodríguez González

**Primer Tribunal Colegiado
del Segundo Circuito con residencia
en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México**

Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.
Mgdo. Hugo Gómez Ávila
Mgdo. José Manuel Torres Ángel
Mgdo. Máximo Ariel Torres Quevedo

**Segundo Tribunal Colegiado
del Segundo Circuito con residencia
en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México**

Cd. Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.
Mgdo. José Francisco Cilia López
Mgdo. Manuel Muñoz Bastida
Mgdo. Miguel Ángel Zelonka Vela

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Erick Bustamante Espinoza
Mgdo. José Clemente Cervantes
Mgdo. Samuel Meraz Lares

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Adalid Ambriz Landa
Mgdo. Manuel Augusto Castro López
Mgdo. Abel Aureliano Narváez Solís

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

Zapopan, Jal.
Mgdo. Alberto Díaz Díaz
Mgdo. Antonio Legorreta Segundo

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Tercer Circuito**

Guadalajara, Jal.
Mgdo. Manuel Cano Máynez
Mgdo. Germán Martínez Cisneros
Mgdo. Lorenzo Palma Hidalgo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Gloria Avecia Solano
Mgdo. Jesús de Ávila Huerta
Mgdo. René Olvera Gamboa

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jorge Cristóbal Arredondo Gallegos
Mgdo. Salvador Murguía Munguía

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. José Manuel Mojica Hernández
Mgdo. César Thomé González
Mgdo. Jacob Troncoso Ávila

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Lucila Castelán Rueda
Mgdo. Roberto Charcas León

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Jorge Héctor Cortés Ortiz
Mgdo. Óscar Hernández Peraza
Mgdo. Juan José Rosales Sánchez

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Mario Alberto Domínguez Trejo
Mgdo. Óscar Naranjo Ahumada
Mgda. Silvia Rocío Pérez Alvarado

**Séptimo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Sergio Eduardo Alvarado Puente
Mgda. Claudia Mavel Curiel López
Mgdo. Moisés Muñoz Padilla

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Juan Manuel Arredondo Elías
Mgdo. José Ángel Hernández Huízar
Mgda. Martha Leticia Muro Arellano

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Víctor Manuel Flores Jiménez
Mgdo. Alberto Miguel Ruiz Matías

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Martín Ángel Gamboa Banda
Mgdo. Álvaro Ovalle Álvarez

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Alma Rosa Díaz Mora
Mgdo. Héctor Martínez Flores
Mgda. Jesicca Villafuerte Alemán

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Víctor Jáuregui Quintero
Mgdo. Paulino López Millán
Mgda. Susana Teresa Sánchez González

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Tercer Circuito**

Guadalajara, Jal.
Mgdo. Rigoberto Baca López
Mgdo. Pedro Ciprés Salinas
Mgdo. Jesús Antonio Sepúlveda Castro

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. María Enriqueta Fernández Hagggar
Mgdo. José Luis Sierra López

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Julio Eduardo Díaz Sánchez
Mgda. Cecilia Peña Covarrubias

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Gabriela Guadalupe Huízar Flores
Mgda. Guadalupe Madrigal Bueno
Mgdo. José de Jesús Quesada Sánchez

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Héctor Landa Razo
Mgdo. Miguel Lobato Martínez

**Quinto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgda. Griselda Guadalupe Guzmán López
Mgdo. Francisco Javier Munguía Padilla

**Sexto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Tercer Circuito**

Zapopan, Jal.
Mgdo. Francisco Javier Rodríguez Hueso
Mgdo. Jesús Valencia Peña

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. José Roberto Cantú Treviño
Mgdo. José Heriberto Pérez García

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgda. Felisa Díaz Ordaz Vera
Mgdo. Jesús María Flores Cárdenas

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Rogelio Cepeda Treviño
Mgdo. Manuel Suárez Fragoso

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Esteban Álvarez Troncoso
Mgdo. David Próspero Cardoso Hermosillo
Mgdo. Pedro Daniel Zamora Barrón

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Juan Carlos Amaya Gallardo
Mgdo. Miguel Ángel Cantú Cisneros
Mgdo. Jorge Meza Pérez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Antonio Ceja Ochoa
Mgdo. Édgar Gaytán Galván
Mgdo. Juan Antonio Trejo Espinoza

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Agustín Arroyo Torres
Mgdo. José Jorge López Campos

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Abel Anaya García
Mgdo. Francisco Eduardo Flores Sánchez
Mgda. Rebeca del Carmen Gómez Garza

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Sergio García Méndez
Mgdo. Sergio Ibarra Valencia

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Alejandro Alberto Albores Castañón
Mgda. Arcelia de la Cruz Lugo

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Edmundo Adame Pérez
Mgda. María Isabel González Rodríguez
Mgdo. Guillermo Erik Silva González

**Cuarto Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito**

Monterrey, N.L.
Mgdo. Luis Alfonso Hernández Núñez
Mgdo. Eduardo Torres Carrillo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Juan Manuel García Figueroa
Mgdo. Gabriel Alejandro Palomares Acosta

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. José Manuel Blanco Quihuis
Mgdo. Óscar Javier Sánchez Martínez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Miguel Ángel Betancourt Vázquez
Mgdo. Luis Fernando Zúñiga Padilla

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Arturo Castañeda Bonfil
Mgdo. Mario Pedroza Carbajal
Mgda. Ma. Elisa Tejada Hernández

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Martín Alejandro Cañizales Esparza
Mgdo. David Solís Pérez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito**

Hermosillo, Son.
Mgdo. Gerardo Domínguez
Mgdo. Federico Rodríguez Celis

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Lázaro Franco Robles Espinoza
Mgdo. José Manuel Torres Pérez
Mgdo. Gabriel Alejandro Zúñiga Romero

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Carla Isselín Talavera
Mgdo. Arturo Mejía Ponce de León
Mgdo. Carlos Alfredo Soto Morales

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Manuel Díaz Infante Márquez
Mgdo. José Salvador Roberto Jiménez Lozano
Mgdo. Armando Mata Morales

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Francisco Javier Cárdenas Ramírez
Mgdo. Diógenes Cruz Figueroa
Mgda. Clementina Flores Suárez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Enrique Cabañas Rodríguez
Mgda. María Leonor Pacheco Figueroa
Mgda. Sofía Virgen Avendaño

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Carlos Hugo Luna Baráibar
Mgdo. Miguel Ángel Ramírez González
Mgdo. Manuel Rojas Fonseca

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Octavio Chávez López
Mgdo. Set Leonel López Gianopoulos
Mgda. Rosa María Temblador Vidrio

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Gabriel Clemente Rodríguez
Mgdo. Raúl Armando Pallares Valdez
Mgda. Emma Herlinda Villagómez Ordóñez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Sexto Circuito**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. Gabriela Esperanza Alquicira Sánchez
Mgdo. Alejandro de Jesús Baltazar Robles
Mgda. Teresa Munguía Sánchez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Sexto Circuito**

Puebla, Pue.
Mgdo. Samuel Alvarado Echavarría
Mgda. Gloria García Reyes
Mgda. Livia Lizbeth Larumbe Radilla

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Sexto Circuito**

Puebla, Pue.
Mgdo. Francisco Esteban González Chávez
Mgdo. José Ybraín Hernández Lima
Mgdo. Miguel Mendoza Montes

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgda. María Alejandra de León González
Mgdo. Roberto Obando Pérez
Mgdo. Rafael Quiroz Soria

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. Eugenio Gustavo Núñez Rivera
Mgdo. Tarcicio Obregón Lemus

**Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región**

San Andrés Cholula, Pue.
Mgdo. José Luis Moya Flores
Mgda. Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara
Mgdo. Luis Manuel Villa Gutiérrez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Salvador Castillo Garrido
Mgdo. Martín Soto Ortiz

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. José Octavio Rodarte Ibarra
Mgdo. Antonio Soto Martínez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Víctor Hugo Mendoza Sánchez
Mgdo. Luis García Sedas

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**

Boca del Río, Ver.
Mgdo. Roberto Castillo Garrido
Mgdo. Anastacio Martínez García

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Clemente Gerardo Ochoa Cantú
Mgdo. Alfredo Sánchez Castelán
Mgdo. José Luis Vázquez Camacho

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Isidro Pedro Alcántara Valdés
Mgdo. José Manuel De Alba De Alba

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Martín Jesús García Monroy
Mgda. María Isabel Rodríguez Gallegos

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Jorge Alberto González Álvarez
Mgdo. Juan Carlos Moreno Correa
Mgdo. Jorge Toss Capistrán

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Neófito López Ramos
Mgdo. Héctor Riveros Caraza
Mgdo. Luis Vega Ramírez

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**

Xalapa, Ver.
Mgdo. Adrián Avendaño Constantino
Mgdo. Pablo Quiñones Rodríguez
Mgda. Nadia Villanueva Vázquez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.
Mgdo. Miguel Ángel Álvarez Bibiano
Mgdo. Enrique Torres Segura

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.
Mgda. Araceli Trinidad Delgado
Mgdo. Ricardo Samaniego Ramírez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.
Mgdo. José Ávalos Cota
Mgdo. Miguel Negrete García

**Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito**

Saltillo, Coah.
Mgdo. Santiago Gallardo Lerma
Mgdo. Carlos Alberto López Del Río

**Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito**

Saltillo, Coah.

Mgdo. José Manuel de la Fuente Pérez

Mgdo. Fernando Estrada Vásquez

Mgdo. Rogelio Josué Martínez Jasso

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.

Mgdo. Enrique Arizpe Rodríguez

Mgdo. Francisco Saldaña Arrambide

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito**

Torreón, Coah.

Mgdo. Carlos Gabriel Olvera Corral

Mgda. María Elena Recio Ruiz

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**

Saltillo, Coah.

Mgdo. Carlos Miguel García Treviño

Mgdo. Antonio Valdivia Hernández

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**

Saltillo, Coah.

Mgdo. Guillermo Alberto Hernández Segura

Mgdo. Francisco Javier Rocca Valdez

**Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**

Saltillo, Coah.

Mgdo. Hugo Alejandro Bermúdez Manrique

Mgdo. José Antonio Montoya García

**Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**

Saltillo, Coah.

Mgdo. Emilio Enrique Pedroza Montes

Mgdo. Carlos Aldo Vargas Eguiarte

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Mauricio Barajas Villa

Mgdo. José Javier Martínez Vega

Mgdo. José Pablo Pérez Villalba

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Jaime Arturo Garzón Orozco

Mgdo. Edgar Humberto Muñoz Grajales

Mgda. Dalila Quero Juárez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.

Mgdo. Guillermo Esparza Alfaro

Mgdo. Hanz Eduardo López Muñoz

Mgdo. René Rubio Escobar

**Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Noveno Circuito**

San Luis Potosí, S.L.P.
Mgdo. Ricardo Guevara Jiménez
Mgdo. Alfredo Rafael López Jiménez

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Jesús Alberto Ávila Garavito
Mgda. Margarita Nahuatt Javier

**Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Cuauhtémoc Carlock Sánchez
Mgdo. José Luis Legorreta Garibay

**Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Gustavo Alcaraz Núñez
Mgdo. Roberto Alejandro Navarro Suárez
Mgdo. Víctor Hugo Velázquez Rosas

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Alejandro Andraca Carrera
Mgdo. Ángel Rodríguez Maldonado
Mgdo. Domingo Romero Morales

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Circuito**

Villahermosa, Tab.
Mgdo. Alfredo Barrera Flores
Mgdo. Horacio Ortiz González

Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. J. Martín Rangel Cervantes
Mgdo. Iván Gabriel Romero Figueroa

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito

Coatzacoalcos, Ver.
Mgdo. José Luis Gómez Martínez
Mgdo. Octavio Ramos Ramos

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Primera Región**

Coatzacoalcos, Ver.
Mgda. Cándida Hernández Ojeda
Mgdo. Jorge Armando Wong Aceituno

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. Omar Liévanos Ruiz
Mgdo. Froylán Muñoz Alvarado
Mgdo. José Valle Hernández

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.

Mgdo. Victorino Rojas Rivera

Mgdo. Jaime Uriel Torres Hernández

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.

Mgdo. Fernando López Tovar

Mgdo. Mario Óscar Lugo Ramírez

Mgdo. José Carlos Rodríguez Navarro

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.

Mgda. Martha Cruz González

Mgdo. Noé Herrera Perea

Mgdo. Enrique Rodríguez Olmedo

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.

Mgdo. Héctor Federico Gutiérrez de Velasco Romo

Mgdo. Carlos Hinojosa Rojas

Mgdo. Ulises Torres Baltazar

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Primer Circuito**

Morelia, Mich.
Mgdo. J. Jesús Contreras Coria
Mgdo. Juan García Orozco
Mgdo. Juan Solórzano Zavala

**Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgda. Lucina Altamirano Jiménez
Mgdo. Eucebio Ávila López
Mgdo. Alfredo López Cruz

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgdo. José de Jesús Bañales Sánchez
Mgdo. Mario Galindo Arizmendi
Mgdo. Miguel Ángel Rodríguez Torres

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Jesús Enrique Flores González
Mgdo. Rogelio Alberto Montoya Rodríguez
Mgdo. Jorge Pérez Cerón

**Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgda. Ramona Manuela Campos Saucedo
Mgdo. Gabriel Fernández Martínez
Mgda. Hortencia María Emilia Molina de la Puente

**Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Segundo Circuito**

Mazatlán, Sin.
Mgdo. Enrique Claudio González Meyenberg
Mgdo. José Juan Múzquiz Gómez
Mgda. Sonia Rojas Castro

**Primer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**

Culiacán, Sin.
Mgdo. Pablo Enríquez Rosas
Mgdo. Alejandro Vega Nieto

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**

Culiacán, Sin.
Mgdo. Leonardo González Martínez
Mgdo. Carlos Alberto Sosa López

**Tercer Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**

Culiacán, Sin.
Mgda. Marta Elena Barrios Solís
Mgdo. Juan Moreno Miramontes

**Cuarto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**

Los Mochis, Sin.
Mgdo. Juan Carlos Esper Félix
Mgdo. David Macario González Quiroz
Mgdo. José Manuel Quintero Montes

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Tercer Circuito**

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Lino Camacho Fuentes
Mgdo. David Gustavo León Hernández
Mgdo. Enrique Martínez Guzmán

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Tercer Circuito**

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Jaime Allier Campuzano
Mgdo. Darío Carlos Contreras Favila

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Tercer Circuito**

San Bartolo Coyotepec, Oax.
Mgdo. Marco Antonio Guzmán González
Mgda. Adriana Alejandra Ramos León

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Tercer Circuito**

Oaxaca, Oax.
Mgdo. Roberto Meixueiro Hernández
Mgda. Luz Idalia Osorio Rojas

**Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito**

Mérida, Yuc.
Mgdo. Jorge Enrique Eden Wynter García
Mgdo. Pablo Jesús Hernández Moreno

**Tribunal Colegiado
en Materias Civil y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito**

Mérida, Yuc.

Mgdo. José Atanacio Alpuche Marrufo

Mgdo. Gabriel Alfonso Ayala Quiñones

Mgdo. Rafael Martín Ocampo Pizano

**Tribunal Colegiado
en Materias de Trabajo y Administrativa
del Décimo Cuarto Circuito**

Mérida, Yuc.

Mgda. Raquel Flores García

Mgda. Julia Ramírez Alvarado

**Segundo Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región**

Mérida, Yuc.

Mgda. Mirza Estela Be Herrera

Mgdo. Gonzalo Eolo Durán Molina

Mgda. Mayra González Solís

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Quinto Circuito**

Tijuana, B.C.

Mgda. Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado

Mgdo. Jorge Salazar Cadena

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Quinto Circuito**

Tijuana, B.C.

Mgda. María Elizabeth Acevedo Gaxiola

Mgdo. Casimiro Barrón Torres

Mgdo. Mario Alejandro Moreno Hernández

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Jorge Alberto Garza Chávez

Mgdo. Raúl Martínez Martínez

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgda. Graciela Margarita Landa Durán

Mgda. Blanca Evelia Parra Meza

**Tercer Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Alfredo Manuel Bautista Encina

Mgdo. Gustavo Gallegos Morales

Mgdo. Gerardo Manuel Villar Castillo

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Isaías Corona Coronado

Mgda. Susana Magdalena González Rodríguez

Mgdo. David Guerrero Espriú

**Quinto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. Héctor Guillermo Maldonado Maldonado

Mgdo. Adán Gilberto Villarreal Castro

**Sexto Tribunal Colegiado
del Décimo Quinto Circuito**

Mexicali, B.C.

Mgdo. José Encarnación Aguilar Moya

Mgdo. Faustino Cervantes León

Mgdo. Alejandro Gracia Gómez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.

Mgdo. Alberto Augusto de la Rosa Baráibar

Mgdo. Roberto Hoyos Aponte

Mgdo. Jorge Luis Mejía Perea

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.

Mgdo. Moisés Duarte Briz

Mgdo. Ricardo Garduño Pasten

Mgdo. Arturo Rafael Segura Madueño

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.

Mgdo. Jorge Humberto Benítez Pimienta

Mgdo. Alberto Emilio Carmona

Mgdo. Ariel Alberto Rojas Caballero

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Arturo González Padrón
Mgdo. Arturo Hernández Torres
Mgdo. José Gerardo Mendoza Gutiérrez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgda. Irma Caudillo Peña
Mgda. Ma. Luz Silva Santillán
Mgdo. Roberto Suárez Muñoz

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. J. Guadalupe Bustamante Guerrero
Mgdo. Francisco Martínez Hernández

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Gustavo Almendárez García
Mgdo. Benito Alva Zenteno
Mgdo. José Guillermo Zárate Granados

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.
Mgdo. Francisco González Chávez
Mgdo. Erubiel Ernesto Gutiérrez Castillo
Mgdo. Guillermo Vázquez Martínez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Sexto Circuito**

Guanajuato, Gto.

Mgdo. Ángel Michel Sánchez

Mgdo. Celestino Miranda Vázquez

Mgdo. Serafín Salazar Jiménez

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. José Raymundo Cornejo Olvera

Mgdo. José Martín Hernández Simental

Mgdo. Eduardo Ochoa Torres

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Refugio Noel Montoya Moreno

Mgdo. Rafael Rivera Durón

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgda. María del Carmen Cordero Martínez

Mgdo. Manuel Armando Juárez Morales

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Cuauhtémoc Cuéllar de Luna

Mgdo. Ignacio Cuenca Zamora

Mgdo. José de Jesús González Ruiz

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Décimo Séptimo Circuito**

Chihuahua, Chih.

Mgdo. Abraham Calderón Díaz

Mgdo. Gabriel Ascención Galván Carrizales

Mgdo. Juan Carlos Zamora Tejeda

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito**

Cd. Juárez, Chih.

Mgdo. Héctor Guzmán Castillo

Mgdo. Julio Ramos Salas

Mgda. María Teresa Zambrano Calero

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Séptimo Circuito**

Cd. Juárez, Chih.

Mgdo. José Elías Gallegos Benítez

Mgdo. Ricardo Martínez Carbajal

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Guillermo del Castillo Vélez
Mgda. Ana Luisa Mendoza Vázquez
Mgdo. David Rodríguez Matha

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alfredo Cid García
Mgdo. Juan José Franco Luna
Mgda. María Guadalupe Saucedo Zavala

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Juan Pablo Bonifaz Escobar
Mgdo. Nicolás Nazar Sevilla
Mgda. Yolanda Velázquez Rebollo

**Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.
Mgdo. Alejandro Alfaro Rivera
Mgdo. Ricardo Domínguez Carrillo
Mgdo. Justino Gallegos Escobar

**Primer Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.

Mgdo. Edgar Genaro Cedillo Velázquez

Mgdo. Everardo Orbe de la O

Mgdo. Juan Guillermo Silva Rodríguez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito**

Cuernavaca, Mor.

Mgdo. Ranulfo Castillo Mendoza

Mgdo. Enrique Magaña Díaz

Mgdo. Ricardo Ramírez Alvarado

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.

Mgdo. Daniel Ricardo Flores López

Mgdo. Jesús Garza Villarreal

Mgdo. Jorge Holder Gómez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y de Trabajo
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.

Mgdo. Guillermo Cuautle Vargas

Mgdo. Javier Loyola Zosa

Mgda. Olga Iliana Saldaña Durán

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Miguel Ángel Mancilla Núñez
Mgda. Estela Platero Salado

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Décimo Noveno Circuito**

Cd. Victoria, Tamps.
Mgdo. Juan Manuel Díaz Núñez
Mgdo. Víctor Pedro Navarro Zárate

**Primer Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito**

Reynosa, Tamps.
Mgdo. Mauricio Fernández de la Mora
Mgdo. Artemio Hernández González

**Segundo Tribunal Colegiado
del Décimo Noveno Circuito**

Reynosa, Tamps.
Mgdo. Osbaldo López García
Mgdo. José Manuel Quistián Espericueta

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Civil
del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Jorge Mason Cal y Mayor
Mgdo. Fidel Quiñones Rodríguez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Civil
del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Elías Álvarez Torres
Mgdo. Daniel Sánchez Montalvo

**Tribunal Colegiado
en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Alejandro Jiménez López
Mgdo. Miguel Moreno Camacho

**Tribunal Colegiado
en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito**

Tuxtla Gutiérrez, Chis.
Mgdo. Gerardo Octavio García Ramos
Mgdo. Luis Arturo Palacio Zurita

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Primer Circuito**

Acapulco, Gro.
Mgdo. Juan Pedro Contreras Navarro
Mgda. Xóchitl Guido Guzmán
Mgdo. José Alfredo Gutiérrez Barba

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Primer Circuito**

Acapulco, Gro.
Mgdo. Jorge Eduardo Espinosa Luna
Mgdo. Lucio Leyva Nava
Mgdo. Othón Manuel Ríos Flores

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito**

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Javier Leonel Santiago Martínez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito**

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Raúl Angulo Garfías
Mgdo. Francisco Peñaloza Heras
Mgdo. Fernando Rodríguez Escárcega

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Civil y de Trabajo
del Vigésimo Primer Circuito**

Chilpancingo, Gro.
Mgdo. Ricardo Alejandro González Salazar
Mgdo. Jerónimo José Martínez Martínez
Mgdo. Alejandro Vargas Enzástegui

**Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región**

Acapulco, Gro.
Mgdo. José Guadalupe Hernández Torres
Mgdo. Juan Pablo Rivera Juárez
Mgdo. Adolfo Eduardo Serrano Ruiz

**Tribunal Colegiado
en Materias Penal y Administrativa
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.

Mgdo. Luis Almazán Barrera

Mgdo. Luis Fernando Angulo Jacobo

Mgdo. Eustacio Esteban Salinas Wolberg

**Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y de Trabajo
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.

Mgdo. Mario Alberto Adame Nava

Mgda. Marisol Castañeda Pérez

Mgdo. Germán Tena Campero

**Primer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.

Mgda. Leticia Morales García

Mgda. Guadalupe Ramírez Chávez

Mgdo. Ramiro Rodríguez Pérez

**Segundo Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.

Mgdo. Carlos Hernández García

Mgdo. Gerardo Martínez Carrillo

Mgdo. José Luis Mendoza Pérez

**Tercer Tribunal Colegiado
en Materias Administrativa y Civil
del Vigésimo Segundo Circuito**

Querétaro, Qro.
Mgdo. Eligio Nicolás Lerma Moreno
Mgdo. J. Guadalupe Tafoya Hernández
Mgdo. Enrique Villanueva Chávez

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.
Mgdo. Emiliano López Pedraza
Mgdo. Eduardo Antonio Loredó Moreleón
Mgdo. Pedro Guillermo Siller González Pico

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Tercer Circuito**

Zacatecas, Zac.
Mgdo. Carlos Arturo González Zárate
Mgdo. Francisco Olmos Avilez

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.
Mgdo. Ramón Medina de la Torre
Mgdo. Enrique Zayas Roldán

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Cuarto Circuito**

Tepic, Nay.
Mgdo. Carlos Alberto Martínez Hernández
Mgdo. Fernando Rochín García

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Leopoldo Hernández Carrillo
Mgdo. Alfonso Soto Martínez
Mgdo. Guillermo David Vázquez Ortiz

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Carlos Carmona Gracia
Mgdo. José Dekar De Jesús Arreola
Mgdo. Héctor Martín Ruiz Palma

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Oscar Mauricio Maycott Morales
Mgdo. Juan Carlos Ríos López

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Vigésimo Quinto Circuito**

Durango, Dgo.
Mgdo. Miguel Ángel Cruz Hernández
Mgdo. Irineo Lizárraga Velarde
Mgdo. Gerardo Torres García

**Tribunal Colegiado
del Vigésimo Sexto Circuito**

La Paz, B.C.S.
Mgdo. José Luis Delgado Gaytán
Mgdo. Jorge Dionisio Guzmán González

**Quinto Tribunal Colegiado
de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**

La Paz, B.C.S.
Mgdo. Elías Hermenegildo Banda Aguilar
Mgdo. José de Jesús López Arias
Mgda. Edwigis Olivia Rotunno de Santiago

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. Roo.
Mgdo. Gerardo Dávila Gaona
Mgdo. Alfonso Gabriel García Lanz
Mgda. Laura Granados Guerrero

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. Roo.
Mgda. María Adriana Barrera Barranco
Mgda. Patricia Elia Cerros Domínguez
Mgdo. José Luis Zayas Roldán

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Séptimo Circuito**

Cancún, Q. Roo.
Mgda. Selina Haidé Avante Juárez
Mgdo. Leonel Jesús Hidalgo
Mgdo. Jorge Mercado Mejía

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.
Mgdo. Nicolás Castillo Martínez
Mgdo. Jesús Eduardo Hernández Fonseca
Mgdo. Eduardo Iván Ortiz Gorbea

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Octavo Circuito**

Apizaco, Tlax.

Mgdo. Miguel Nahim Nicolás Jiménez

Mgdo. José Manuel Vélez Barajas

**Primer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.

Mgdo. Félix Rogelio García Hernández

Mgdo. Fernando Hernández Piña

Mgdo. José Daniel Nogueira Ruiz

**Segundo Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.

Mgdo. Juan Carlos Hinojosa Zamora

Mgdo. Aníbal Lafragua Contreras

Mgdo. José Guadalupe Sánchez González

**Tercer Tribunal Colegiado
del Vigésimo Noveno Circuito**

Pachuca, Hgo.

Mgdo. Pedro Gámiz Suárez

Mgdo. Aureliano Varona Aguirre

Mgdo. Miguel Vélez Martínez

**Primer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.

Mgdo. Miguel Ángel Alvarado Servín

Mgdo. Carlos Manuel Aponte Sosa

Mgdo. Alejandro López Bravo

**Segundo Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Rodolfo Castro León
Mgda. Patricia Mújica López
Mgdo. Guillermo Tafoya Hernández

**Tercer Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgda. Yolanda Islas Hernández
Mgdo. Silverio Rodríguez Carrillo
Mgdo. Gustavo Roque Leyva

**Cuarto Tribunal Colegiado
del Trigésimo Circuito**

Aguascalientes, Ags.
Mgdo. Roberto Lara Hernández
Mgdo. David Pérez Chávez
Mgdo. Germán Ramírez Luquín

**Tribunal Colegiado
del Trigésimo Primer Circuito**

Campeche, Camp.
Mgdo. Miguel Ángel González Escalante
Mgdo. Mario Toraya
Mgdo. Teddy Abraham Torres López

**Tribunal Colegiado
del Trigésimo Segundo Circuito**

Colima, Col.
Mgdo. José David Cisneros Alcaraz
Mgdo. Martín Ángel Rubio Padilla
Mgdo. Joel Fernando Tinajero Jiménez

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA



Subsección 5

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN 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

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. LA LEGITIMACIÓN DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCAN UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS POR LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

III. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN MANDATO CONVENCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y ADOPCIÓN DE POLÍTICAS SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA CONDICIÓN DE AQUÉLLAS.

IV. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ANTE SU FALTA DE REGULACIÓN INTERNA EN EL ESTADO MEXICANO, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SEÑALAR ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA CUMPLIR CON ESA OBLIGACIÓN.

V. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ELEMENTOS CONFORME A LOS CUALES DEBE INTERPRETARSE.

VI. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PRINCIPIOS RECTORES.





VII. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS POR EL COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

VIII. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LINEAMIENTOS CONTENIDOS EN LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

IX. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU CUMPLIMIENTO.

X. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL CUYA OMISIÓN REPRESENTA UN VICIO FORMAL E INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XI. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. OMISIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL DE SATISFACERLO EN TORNO A UNA LEGISLACIÓN QUE LAS AFECTA DIRECTAMENTE (INVALIDEZ DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XII. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA CELEBRACIÓN DE UNA MESA DE ANÁLISIS ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y LOS REPRESENTANTES DE DISTINTAS ASOCIACIONES CIVILES EN TORNO A UNA LEGISLACIÓN QUE LAS AFECTA DIRECTAMENTE NO IMPLICA SU ACATAMIENTO (INVALIDEZ DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LOS CIENTO OCHENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL DÍA EN QUE SE PUBLIQUE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS



PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LA LEY PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LAS PERSONAS CON SÍNDROME DE DOWN DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2018 Y SU ACUMULADA 42/2018. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL¹ Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a veintiuno de abril de dos mil veinte.

VISTOS Y RESULTANDOS:

1. PRIMERO.—**Presentación de los escritos iniciales, norma impugnada y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por escritos presentados en las fechas y por las Comisiones de Derechos Humanos precisadas a continuación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México No. 274, el cinco de marzo de dos mil dieciocho.

Acción	Fecha y lugar de presentación	Promovente
41/2018	Tres de abril de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

¹ Actualmente Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, conforme al cambio de denominación que sufrió con motivo del decreto publicado el doce de julio de dos mil diecinueve, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, número 133, por el que se abrogó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y se expidió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.



42/2018	Cuatro de abril de dos mil dieciocho , en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
---------	---	---

2. Se precisaron como autoridades emisoras y promulgadoras de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México.

3. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Las promoventes hicieron valer los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

I. En la **acción de inconstitucionalidad 41/2018**, la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señaló que:

1) No se advierte evidencia alguna de la que se desprenda que se consultó a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, para que colaboraran activamente en la elaboración de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y se garantizara su participación efectiva.

Si bien en el apartado de "considerandos" se enlistan veintiocho asociaciones de síndrome de down, no se señala si la Asamblea Legislativa las convocó o no a participar en el proceso de creación legislativa, y, de ser el caso, cuál fue el procedimiento utilizado y cómo quedó plasmado en el contenido de la norma.

Al no haberse recogido la visión de las personas con discapacidad, las políticas públicas que se desean implementar carecen de un enfoque transversal de sus necesidades, por lo que el procedimiento legislativo es irregular y procede declarar la inexistencia de la ley impugnada.

Al respecto, son aplicables los criterios sustentados en la controversia constitucional 32/2012 del Municipio de Cherán y la acción de inconstitucionalidad 83/2015 de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca.

Por otra parte, ante la eventual hipótesis de que la Asamblea Legislativa acreditara que sí efectuó la consulta, es necesario que se hubiera agotado me-



diante un procedimiento adecuado e idóneo, atendiendo a lo establecido en tratados internacionales de los que México es Parte.

El preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad consagra el principio de participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad al señalar que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas. En ese sentido, debe prevalecer la premisa de que no deben tomarse decisiones en torno a personas con discapacidad, sin que primero se considere su opinión.

En las observaciones finales sobre el informe inicial de México de veintisiete de octubre de dos mil catorce, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad emitió recomendaciones al Estado Mexicano, dentro de las cuales exhortó a convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada en el proceso de creación de leyes. Asimismo, las naciones unidas, en el manual para parlamentarios hacia el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, señala que las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y en otros procesos decisivos que les afecten.

Por tanto, si la manera en que se llevó a cabo el proceso legislativo de la ley impugnada no satisface los requerimientos mínimos para la realización de la consulta ordenada por la convención, se solicita declarar la invalidez de la ley.

2) La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, le otorga a la discapacidad de síndrome de down la calidad de padecimiento médico y no una discapacidad producto de la sociedad.

El modelo social plantea que las estructuras sociales deben estar diseñadas de tal forma que garanticen que las personas con discapacidad ejerzan de manera plena sus derechos humanos, realizando las adecuaciones necesarias para equilibrar e igualar las oportunidades de este sector de la población en una sociedad en la que se puedan desenvolver y desarrollar libremente, forjan-



do sus propios objetivos, planes y proyectos de vida. Por lo que la sociedad debe tomar en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad y eliminar las limitaciones que la propia sociedad les impone.

En el texto de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se observa la presencia del modelo social, lo cual es de observancia obligatoria para el Estado Mexicano, de acuerdo con la tesis de la Primera Sala de rubro: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD."²

En ese sentido, se estiman violatorios a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad los artículos 1, fracción IV, 5, 7, fracciones II y IV, 9, fracción III, 10, fracciones I y III, 11, fracciones I y IV, 13, fracciones II, III, IV y V, 14, fracción II, 15, fracciones I y VII, 16, fracción I, 17, 19, 20, fracción VI, 21, 24, fracciones I, III, IV y VI, 25, 29, 34, primer párrafo y 37 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.

De los artículos mencionados, se advierte que la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México conceptualiza esta discapacidad como un padecimiento médico, cuyo fin es normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia médica. Las medidas previstas hacen que se perciba el síndrome de down como una desventaja, el cual debe abatirse con medidas especializadas, para después ser reinsertadas a la sociedad.

De esta forma, la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, en lugar de eliminar barreras a las personas con síndrome de down para que participen de manera plena, efectiva y en igualdad de circunstancias que el resto de la sociedad, les marca aún más esas barreras sociales, lo cual es contrario al principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional.

² **Registro digital: 2002520.** Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 634, **1a. VI/2013 (10a.)**.



3) La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México establece la sustitución de la voluntad de las personas con discapacidad por síndrome de down, lo cual es contrario al artículo 12 de la Convención y la Observación General 1 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.

La ley impugnada señala que las personas con discapacidad por síndrome de down no son plenamente autónomas porque requieren de atención especial, médica y física, por lo que se permite sustituir su voluntad y les niega el derecho a la capacidad jurídica en igualdad de condiciones que las demás, contenido en la Convención y Observación General No. 1 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, en las cuales se les reconoce como personas titulares de derechos para tomar decisiones, a través de un modelo de apoyo.

Asimismo, la ley tildada de inconstitucional, en vez de prever un mecanismo para que las personas menores de edad con esta discapacidad tomen en la medida de lo posible sus propias decisiones, señala que no son autónomas e independientes, por lo que requieren de un tutor legal que represente sus ideas e intereses.

Es decir, la ley lejos de incluir a estas personas en la sociedad, las excluye aún más, lo cual es contrario al modelo social que permea la convención de personas con discapacidad.

4) Contrario a lo establecido en el artículo 1o. de la Constitución General, la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México discrimina indirectamente a las personas con discapacidad diversa al síndrome de down y vulnera el derecho a la equidad.

De acuerdo con lo establecido a nivel constitucional, convencional y jurisprudencial, la norma impugnada excluye de manera desproporcional a aquellas personas con discapacidad distinta al síndrome de down, privándolas indirectamente de los beneficios que establece la ley, como la creación de una Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down. Ninguna discapacidad tiene prioridad sobre otra, en todo caso, debería expedirse una ley por cada tipo de discapacidad.



No existe una justificación objetiva, constitucional o convencional, para la creación de una ley exclusiva para las personas con discapacidad de síndrome de down, violando el derecho a la igualdad y provocando actos discriminatorios indirectos en perjuicio de todas las personas con discapacidad no incluidas en la ley.

Asimismo, la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down viola el principio de equidad, ya que le da un trato diverso a las personas con síndrome de down, un trato más especializado que al resto de las personas con discapacidad.

Lo anterior, resulta contrario a los artículos 1o. constitucional, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, III de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y 1 y 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

5) Los artículos 9, fracción III, 10, fracción I, y 14, fracción III, de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down tienen como efecto diferenciar desproporcionadamente a las personas con síndrome de down, ya que los discrimina indirectamente sin justificación constitucional o convencional, vulnerando los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

El artículo 9 prevé que la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México debe de contar con espacios exclusivos para personas con síndrome de down, sin una justificación objetiva para ello, impidiendo su participación en condiciones de igualdad.

Por otro lado, el artículo 10 establece que la Secretaría de Seguridad Pública debe de diseñar y ejecutar protocolos y lineamientos para la intervención operativa cuando se presuma la presencia significativa de personas con síndrome de down, ello, no solo trata de manera diferente a las personas con esta discapacidad, sino que continúa colocando barreras sociales que les impiden incluirse en la sociedad en condiciones de igualdad respecto a todas las personas.

Por último, el artículo 14, produce una discriminación indirecta, al establecer que la Secretaría de Trabajo debe desarrollar lineamientos para ejecutar



acciones que permitan identificar centros laborales aptos para el desarrollo de personas con síndrome de down, sin una justificación reflejada en la ley.

6) Contrario a lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a la Observación General No. 5 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down está lejos de establecer mecanismos y acciones para que las personas con esta discapacidad sean independientes y logren su inclusión en la sociedad, ya que parte de la premisa de que el síndrome de down es una enfermedad o padecimiento que sufren las personas, y que por lo tanto, para lograr que sean incluidas en la sociedad se crean acciones, actividades, programas, atenciones y protecciones especiales para subsanar ese defecto físico, cognitivo o sensorial.

Las medidas excluyentes previstas en la ley distan de constituir acciones afirmativas para facilitar la inclusión de este sector a la sociedad y facilitar su participación en la comunidad. Por el contrario, se está institucionalizando que las personas con síndrome de down son personas especiales que requieren de ayuda específica en virtud del padecimiento que sufren.

7) En los artículos 13 y 14 de la ley impugnada se prevé la *reinserción social* de las personas con discapacidad por síndrome de down, concepto que está vinculado con el ámbito penitenciario y que parte de la premisa de que existe un grupo o individuo que por alguna circunstancia es mantenido al margen de la sociedad y se pretende volver a integrarlo a ella.

La utilización de dicho concepto, en vez de promover una percepción positiva que vaya en contra de los estereotipos y prejuicios de la sociedad respecto de las personas con síndrome de down, genera una percepción de que son un grupo marginado y que necesitan ayuda especializada para su reincorporación a la sociedad.

II. En la **acción de inconstitucionalidad 42/2018**, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que:

1) Las personas con discapacidad han sido históricamente un grupo estigmatizado, rechazado por la sociedad y objeto de discriminación, colocándolas



en situaciones de desventaja y exclusión social. Ante esto, los Estados reconocieron la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas con discapacidad, a través de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El Estado Mexicano ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, los cuales entraron en vigor el tres de mayo de dos mil ocho. Derivado de lo anterior, se adquirió el compromiso de "adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole ..." para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad, como el derecho a ser consultados en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas de la materia.

De acuerdo con el artículo 4.3. de la convención y el inciso o) del preámbulo, para la expedición o adopción de cualquier medida legislativa y política en materia de discapacidad deben celebrarse consultas estrechas, públicas y adecuadas, garantizando la plena participación e inclusión efectiva de las mismas.

No obstante lo anterior, del proceso legislativo que le dio origen a la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, se advierte que no existió consulta previa, pública, accesible y adecuada, a personas con síndrome de down, a través de sus representantes o con las asociaciones que los representan, por lo que el ordenamiento impugnado deviene inválido, al haber vulnerado el derecho de personas con discapacidad a ser consultados, sobre una medida que atañe directamente a este sector de la población.

Asimismo, se advierte que el ordenamiento impugnado aborda el tema de discapacidad desde una perspectiva asistencialista y desde el modelo médico, al señalar que tienen un padecimiento que requiere supervisión de especialistas y sustitución en la toma de decisiones, con lo que no se respeta el modelo social, el cual fue adoptado al orden jurídico mexicano al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

2) Las porciones normativas "padecimiento" de los artículos 7, fracciones II y IV, 12, fracción III y 37, y "reinserción social" de los preceptos 13, fracción II



y 14, fracción II, transgreden los numerales 1o. constitucional y 1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al contravenir el concepto de discapacidad con base en el modelo social, ya que se equipara la discapacidad como un padecimiento y considera a las personas con discapacidad como un grupo excluido de la sociedad que debe reinsertarse a la misma, atentando contra la dignidad de las personas.

Del desarrollo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la jurisprudencia interamericana, se plantea el modelo social de la discapacidad, el cual refiere que la discapacidad no surge solamente de la persona sino de la interacción entre la deficiencia de la persona y la sociedad. En ese sentido, las causas que originan la discapacidad son las limitaciones que la sociedad presenta, para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en cuenta dentro de la organización social.

Aunado a lo anterior, los Estados Parte de la convención están obligados a prevenir y evitar la discriminación por motivos de discapacidad, así como a adoptar medidas que sean necesarias para erradicar progresivamente la discriminación.

Las personas con síndrome de down, deben ser sujetos de protección y reconocimiento de los derechos previstos en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de discapacidad, por lo que deben eliminarse las barreras sociales que inhiben el pleno ejercicio de sus derechos.

No obstante lo anterior, los artículos 7, fracciones II y IV, 12, fracción III y 37 de la ley impugnada se refieren al síndrome de down como un padecimiento, el cual puede entenderse como el sufrimiento derivado de una enfermedad.

Sin embargo, la condición genética conocida como síndrome de down no puede concebirse como un padecimiento o enfermedad, pues se traduce en la negación de la diversidad funcional. Usar calificativos a personas con síndrome de down como "enfermo", actualiza un supuesto de discriminación, ya que el calificativo y los tratos hostiles que deriven de éste, demuestran un trato discriminatorio por la sola presencia de una diversidad funcional.



El incorrecto uso del lenguaje provoca que los prejuicios sociales se arraiguen en la sociedad mediante expresiones que marginan a ciertas personas y estas percepciones, influyen los juicios y comportamientos que tenemos hacia ellos. Lo cual hace claro que referirse a las personas con síndrome de down como con una enfermedad, constituye una manifestación discriminatoria, ya que una categoría como la discapacidad, no puede ser válidamente empleada con un aspecto de diferenciación peyorativa.

La utilización de dichos calificativos conlleva a la conformación de un discurso dominante, mediante el cual las personas se identifican con un calificativo de "normalidad", mientras que las personas con síndrome de down como "enfermas".

Lo anterior, vulnera los derechos de las personas con discapacidad, toda vez que el artículo 1o. constitucional prevé la prohibición de toda discriminación motivada por las discapacidades, lo cual incluye la utilización de un lenguaje incorrecto que vulnere la dignidad de las personas.

Por otro lado, los artículos 13, fracción II y 14, fracción II, contemplan el principio de "reinserción social" de las personas con discapacidad por síndrome de down, el cual implica la reincorporación en la sociedad de alguna persona o grupo que había permanecido excluido.

En ese sentido, el principio referido supone que las personas con síndrome de down no se encuentran incorporadas socialmente, pues si bien este grupo de personas han sido históricamente excluidas, lo cierto es que, el término "reinserción social" no es el más adecuado, de acuerdo con lo propuesto por instrumentos internacionales debe hablarse de la habilitación e inclusión sociales.

Es trascendental integrar una visión de respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad, a través de la utilización de un lenguaje inclusivo y libre de discriminación, poniendo énfasis en la persona y no en las carencias o limitaciones.

Por las razones antes expuestas, se debe declarar la invalidez de las porciones normativas "*padecimiento*" y "*reinserción social*".



3) La porción normativa "*ser mexicano por nacimiento*" del artículo 27 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, vulnera los derechos a la igualdad y a la no discriminación, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode a la persona, ya que establece como requisito para ejercer el cargo de director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down en la Ciudad de México, ser mexicano por nacimiento.

En atención a lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 49/2009, 22/2011 y 20/2012, en relación con el artículo 32 constitucional, exigir ser mexicano por nacimiento en empleos públicos no estratégicos o que no estén estrechamente vinculados a la soberanía y seguridad nacional, es una medida injustificada y discriminatoria, al situar a los mexicanos por naturalización en una situación de desventaja respecto de los mexicanos por nacimiento.

En el caso, el cargo de director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down, no reviste características necesarias para exigir como requisito para ocupar el cargo ser mexicano por nacimiento, ya que las funciones que se le atribuyen no están vinculadas con la soberanía y seguridad nacional. En ese sentido, la medida resulta excesiva e injustificada, que conlleva a una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1o. de la Constitución General.

De un escrutinio estricto de la medida, se concluye que el artículo impugnado no persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, ya que las funciones a realizar no justifican la exigencia de quien ocupe el cargo mencionado deba haber nacido en México; y, por tanto, la medida no es idónea y no resiste un juicio de proporcionalidad.

En ese sentido, la disposición combatida genera supuestos de discriminación por motivos de origen nacional, toda vez que se trata de una distinción que tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de circunstancias.

Aunado a lo anterior, el artículo impugnado es contrario al artículo 35, fracción VI, de la Constitución General, el cual prevé el acceso de cualquier ciuda-



dano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes, es decir, méritos y capacidades. Por lo anterior, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues la nacionalidad no es un elemento que pueda influir en los méritos o capacidades de una persona para acceder a un empleo.

4) El artículo 38 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México vulnera el derecho de acceso a la información, y es contrario al principio de máxima publicidad, ya que establece una clasificación *ex ante* de toda la información referente a los procedimientos relacionados con la admisión de personas y medidas adoptadas en el mecanismo de asistencia y protección de las personas con síndrome de down.

El artículo impugnado dispone de forma genérica, absoluta y apriorística, que la información relacionada con los procedimientos de la administración de personas y medidas adoptadas en el mecanismo de asistencia y protección de las personas con síndrome de down, se mantendrán estrictamente confidenciales, lo cual es contrario al derecho al acceso a la información, previsto en los artículos 6o. constitucional, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como a los principios de máxima publicidad y excepcionalidad en la reserva de la información. Es decir, que exista un sistema de reglas claramente definidas, legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

En relación con el derecho al acceso a la información, de acuerdo con lo establecido por este Alto Tribunal y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye un medio para el ejercicio de otros derechos. Sin embargo, este derecho no es absoluto, ya que pueden existir fines constitucionalmente válidos para limitarlo. Dichas limitaciones deben estar establecidas en la ley, contar con un fin legítimo y ser necesarias.

Así, al someter el artículo 38 impugnado a un test de proporcionalidad, se desprende que la medida no cuenta con una finalidad constitucionalmente válida, toda vez que realiza una clasificación absoluta de toda la información relativa a los procedimientos relacionados con la admisión de personas y las medidas adoptadas, sin distinguir la información de ser clasificada como confidencial, en ese sentido, la medida tampoco es idónea.



Por tanto, la norma impugnada no es adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, ya que privilegia la opacidad de la información. Además de que incide en el ejercicio del derecho de las personas con discapacidad a participar activamente en el proceso de adopción de normas y políticas que los afecten, pues la información obtenida podría ser utilizada para contar con elementos cualitativos en la evaluación de mecanismos que establece la ley.

Por tanto, el artículo 38 de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, es contrario al principio de máxima publicidad y al derecho al acceso a la información.

4. TERCERO.—Artículos constitucionales y convencionales que se estiman violados. Las accionantes estimaron violados los artículos 1o., 5, 6, 7 y 30 de la Constitución General; 1, 2, 3, 4.1, 4.3, 5, 8.1, 8.2, 12.4, 12.5, 13.1, 14.2, 15.2, 17, 18.1, 19, 21, 23, 24, 26.1, 27, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 4 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. CUARTO.—Admisiones y trámite. Por acuerdo de tres de abril de dos mil dieciocho,³ el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

6. Por auto de cuatro de abril de dos mil dieciocho,⁴ el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, dio vista a la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al jefe de Gobierno de la Ciudad de México para que rindieran el informe correspondiente, y solicitó a la Procuraduría General de la República su opinión.

³ Foja 106 del expediente.

⁴ Foja 107, ibídem.



7. Por otro lado, por acuerdo de cinco de abril de dos mil dieciocho,⁵ el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 42/2018 y acumularse con la acción de inconstitucionalidad 41/2018, turnándolo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, al haber sido designado instructor en esta última acción de inconstitucionalidad.

8. En auto de diecisiete de abril de dos mil dieciocho⁶ el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 42/2018, ordenó dar vista a la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para que rindieran los informes correspondientes y a la Procuraduría General de la República para que diera su opinión.

9. En acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, se ordenó retornar los autos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, al Ministro Luis María Aguilar Morales quien, por determinación del Tribunal Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala de este Alto Tribunal, en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de su designación como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

10. QUINTO.—Informe de la autoridad emisora de la norma impugnada. La entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal señaló lo siguiente:

11. En relación con los conceptos de invalidez relativos a la falta de consulta a las personas con discapacidad en el procedimiento legislativo, se advierte que si bien el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé la obligación de consultar a las organizaciones que representan a las personas con síndrome de down, lo cierto es que no exige un parámetro específico a seguir.

12. Si bien dentro de las documentales que obran en el proceso legislativo no se advierte que se haya llevado a cabo una consulta, lo cierto es que no existe una obligación de expresarlo específicamente en los antecedentes legis-

⁵ Foja 205, *ibídem*.

⁶ Foja 206, *ibídem*.



lativos; además, de que durante el proceso de creación de la ley se convocó a diversas organizaciones civiles relacionadas con las personas con síndrome de down para que participaran en la redacción de diversos artículos.

13. Las organizaciones participantes fueron: Fundación John Langdon Down, Trisomía 21, Adelante Niño Down, La Colmena EEEQV, Red Down México, Fundación Ctduca, Fundación Mosaico Down, CONFE y Arte Down México, las cuales tuvieron conocimiento previo de la iniciativa y participaron en el proceso que se estaba llevando a cabo para su eventual aprobación.

14. Por tanto, sí se llevó un proceso de consulta, pero sin ninguna formalidad específica, ya que no existe ninguna obligación de hacerlo y mucho menos, de establecerlo en los antecedentes legislativos. Basta con que se haya dado participación y se hayan considerado los puntos de vista de quienes representan activamente a las personas con síndrome de down, para la redacción de los artículos. Aunado a que no existió comentario alguno en sentido negativo y que en la iniciativa y decreto se incluyeron todas las visiones. Por tanto, no se violó el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, no puede declararse la invalidez de la norma impugnada.

15. En relación con el segundo concepto de invalidez, en el cual la comisión señala que la ley es inconstitucional por conceptualizar la discapacidad conforme al modelo médico y no conforme al modelo social, ya que se refiere al síndrome de down como un padecimiento médico y establece un trato especial a las personas con dicha discapacidad.

16. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1.1. de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, el término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

17. En atención a los fines de la ley impugnada, ésta no busca definir o emitir un concepto específico de la discapacidad de síndrome de down,



más bien, se enfoca en la coordinación para la atención integral de dicha discapacidad.

18. No obstante lo anterior, el hecho de que en diversos artículos se haya mencionado la palabra "padecimiento", no indica que los artículos vayan en contra del concepto de discapacidad brindado por instrumentos internacionales, ni que por ello se deban de invalidar los artículos que contemplan la mencionada expresión.

19. La *Real Academia Española* define padecimiento como: la acción de padecer o sufrir daño, injuria, enfermedad, etcétera. Mientras que la palabra padecer, la define como: sentir física y corporalmente un daño, dolor, enfermedad, pena o castigo, soportar agravios, injurias, pesares, etcétera.

20. En relación con lo anterior, la ley no define el síndrome de down como un padecimiento, sino que hace referencia a las personas que tienen esta discapacidad. Asimismo, ello no vulnera ningún precepto constitucional o instrumento internacional, pues si se considera el concepto de discapacidad como la "deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal", válidamente se puede establecer que padece una deficiencia.

21. Respecto del tercer concepto de invalidez, la comisión impugna que la ley no permite que las personas con discapacidad por síndrome de down sean plenamente autónomas porque requieren de atención especial, señalando diversos artículos. Sin embargo, dicho concepto de invalidez es inoperante, ya que el escrito no establece de manera precisa el razonamiento lógico jurídico en donde se advierta la inconstitucionalidad de cada precepto que impugna.

22. Aunado a lo anterior, contrario a lo establecido por la comisión local, la ley garantiza la autonomía de las personas con síndrome de down, pues faculta al DIF de la Ciudad de México a promover programas y actividades que permitan el desarrollo de sus aptitudes, capacidades y habilidades, sin que se esté negando su capacidad jurídica en igualdad de condiciones.

23. Asimismo, la capacidad jurídica implica tener derechos y obligaciones y poder ejercerlos por ti mismo. Dicha capacidad es necesaria para participar



en la sociedad, por lo que de acuerdo con el artículo 12 de la Convención y la Observación General No. 1 de la ONU, los países están obligados a dar los apoyos necesarios para que las personas con discapacidad ejerzan su capacidad jurídica, a través de programas y actividades que permitan el desarrollo de sus aptitudes, capacidades y habilidades, como se advierte del artículo 15 de la ley impugnada.

24. En el cuarto concepto de invalidez la comisión local establece que la ley es contraria al artículo 1o. constitucional, ya que vulnera los derechos a la igualdad y a la no discriminación de las personas con síndrome de down, así como el principio de equidad, pues brinda beneficios especiales a las personas con esta discapacidad, siendo que ninguna discapacidad tiene prioridad sobre otra.

25. Del objeto de la ley se desprende que ésta no busca proteger a solo un sector de personas con discapacidad, sino que busca la organización de diversas instituciones, para que las personas con síndrome de down se encuentren protegidas de igual forma que otras con distintas discapacidades.

26. Aunado a lo anterior, del artículo I, punto 2, inciso b), de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, se puede establecer válidamente que la ley impugnada adoptó un ordenamiento que busca la organización de diversas instituciones con el fin de proteger a las personas con síndrome de down, sin que ello haga una distinción con otras personas discapacitadas.

27. Por otro lado, en el quinto concepto de invalidez formulado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se señala que los artículos 9, fracción III, 10, fracción I y 14, fracción III, de la norma impugnada establecen un acto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas con síndrome de down pues los aísla de la sociedad, al crear espacios exclusivos para dichas personas sin una justificación objetiva, al no señalar la finalidad de los protocolos y lineamientos que deberán emitirse y ejecutarse por la Secretaría de Seguridad Pública, y al establecer que le corresponde a la Secretaría de Trabajo desarrollar lineamientos y ejecutar acciones que permitan identificar centros laborales aptos para el desarrollo de personas con síndrome de down.



28. De lo dispuesto en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados deben de contar con medidas que promuevan la integración por parte de las autoridades gubernamentales en el ámbito de sus competencias, así como para el acceso a la justicia y servicios policiales. Ello es suficiente para que la Secretaría de Seguridad Pública emita lineamientos y protocolos para intervenir cuando haya personas con síndrome de down, lo cual no viola los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

29. Asimismo, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, establece que los Estados Parte deben realizar ajustes razonables a través de modificaciones necesarias que no impongan una carga desproporcionada, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de todos los derechos humanos, en igualdad de condiciones que las demás. En ese sentido, la Secretaría de Trabajo cuenta con la facultad para desarrollar lineamientos y ejecutar acciones que permitan identificar centros laborales aptos para el desarrollo de personas con síndrome de down, lo cual no significa que deban instalarse en un centro laboral excluido de las demás personas.

30. Por otra parte, en el sexto concepto de invalidez de la Comisión Local, señala que la ley impugnada no contempla medidas tendientes a eliminar las barreras sociales impuestas a las personas con discapacidad, ya que se prevé un programa destinado sólo para ellas, lo que las segrega de la sociedad y les impide convivir libremente con el resto de la comunidad.

31. Dicho concepto de invalidez es infundado, ya que, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estados deben realizar ajustes razonables para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones que los demás. Por lo que, contar con medidas, programas y personal técnico, necesarios para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con síndrome de down, no constituyen actos discriminatorios y cumple con los parámetros internacionales.

32. Respecto al concepto de invalidez hecho valer por ambas comisiones, relativo a la inconstitucionalidad de la ley al prever la reinserción social de las



personas con discapacidad por síndrome de down, es infundado, ya que el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que los Estados Parte, en relación con la protección contra la explotación, violencia y el abuso, tomarán las medidas pertinentes para promover la reintegración de las personas con discapacidad.

33. Los artículos 13 y 14 de la ley impugnada, son acordes a lo establecido en el numeral 16 de la convención, pues faculta a diversas secretarías para colaborar y orientar en el diseño y aplicación de acciones que permitan reintegrar a la sociedad a este grupo de personas, por todo acto de discriminación y abuso relacionados con la pobreza, marginación y la desigualdad social. Es decir, dichos artículos deben entenderse en el sentido de que se busca integrar a este grupo de personas a la sociedad por haber sufrido de actos de discriminación, sin que con ello atente contra la dignidad de las personas.

34. Aunado a lo anterior, la palabra reinscripción no es exclusiva a la materia penal, además de que la ley impugnada no debe ser una copia exacta de los ordenamientos internacionales, sino que busca armonizar nuevas medidas para coordinar a las autoridades y proteger de manera integral a las personas con síndrome de down.

35. SEXTO.—Informe de la autoridad promulgadora de la norma impugnada. El jefe de Gobierno de la Ciudad de México expuso lo siguiente:

36. El jefe de Gobierno solamente intervino en la promulgación de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 122, apartado A, base III, de la Constitución General, y transitorios primero y segundo del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, así como los numerales 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

37. En ese sentido, la intervención del jefe de Gobierno de la Ciudad de México, se encuentra apegada a lo establecido en la Constitución General y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.



38. SÉPTIMO.—Opinión de la Procuraduría General de la República.

39. El derecho a la consulta previa es un mecanismo a través del cual las organizaciones que representan a las personas con discapacidad participan en la toma de decisiones en asuntos que tengan incidencia directa sobre ellos, como una medida de participación en la vida pública y democrática del país.

40. La omisión de las autoridades responsables de realizar una consulta previa constituye un acto de discriminación, al impedir su participación activa en la toma de decisiones que pueden llegar a afectar su vida, así como también vulnera el principio de legalidad al no cumplir con los requisitos legales necesarios para la toma de decisiones que pueden tener un efecto sobre dicho sector.

41. En el caso, del proceso legislativo que dio origen a la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down, no se desprende que en alguna de sus etapas se haya respetado el derecho a la consulta inherente a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

42. Si bien es cierto que no se establece un procedimiento a través del cual se estime que los órganos legislativos locales dieron cabal cumplimiento al derecho de consulta previa, también lo es que no podemos caer en el absurdo de que las organizaciones civiles deban participar a viva voz y ello no se encuentre plasmado en el proceso legislativo correspondiente, como lo pretende la Asamblea Legislativa. Considerar lo anterior, implicaría transgredir el principio de legalidad.

43. De acuerdo con lo expuesto, al advertirse que la Asamblea Legislativa no dio cumplimiento a las personas con discapacidad a ser consultadas, se debe declarar fundado este concepto de invalidez, ya que el órgano mencionado vulneró el contenido del artículo 3.4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

44. Los argumentos planteados en el primer concepto de invalidez resultan suficientes para demostrar la invalidez de la norma impugnada, por lo que pronunciarse respecto de los demás conceptos de invalidez no llevaría a ningún fin práctico.



45. OCTAVO.—Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos de las partes, por acuerdo de uno de junio de dos mil dieciocho, se cerró instrucción de este asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.⁷

Considerandos:

PRIMERO.—Competencia.

46. 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,⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ así como en términos de la fracción II del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,¹⁰ toda vez que la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean la

⁷ Fojas 672 y 673, ibídem.

⁸ **"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 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."

⁹ **"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."

¹⁰ **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



posible contradicción entre la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.**

47. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada. En caso de que el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

48. En el caso, se impugna la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cinco de marzo de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para promover la acción transcurrió del seis de marzo al cuatro de abril de dos mil dieciocho. Por tanto, toda vez que los escritos iniciales de la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fueron presentados el tres y el cuatro de abril de dos mil dieciocho, respectivamente, las acciones de inconstitucionalidad resultan oportunas.

TERCERO.—**Legitimación.**

49. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General,¹² la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer

¹¹ **"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. ..."

¹² **"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.



la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Así como los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales.

50. Asimismo, de acuerdo con el artículo 11, párrafo primero, en relación con el numeral 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia,¹³ las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

51. En el caso, los escritos de acción de inconstitucionalidad fueron suscritos, respectivamente, por Nashieli Ramírez Hernández, en su carácter de presidenta de la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,¹⁴ quien goza de la representación legal de la comisión, en términos del artículo 22, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;¹⁵ así como por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la

"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 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."

¹³ **"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. ..."

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

¹⁴ Acreditado con copia del oficio de la presidenta de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de la Séptima Legislatura, en la cual señala que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecisiete, se aprobó designar a Nashieli Ramírez Hernández como presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por un periodo de cuatro años, a partir de la fecha de su designación. Foja 96 del expediente.

¹⁵ **"Artículo 22.** La o el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

"I. Actuar como representante legal de la comisión; ..."



Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹⁶ quien tiene la representación legal de dicho ente, de acuerdo con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁷ en relación con el diverso numeral 18 de su reglamento interno.¹⁸

52. Asimismo, en los escritos iniciales se cuestiona la constitucionalidad de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México por transgredir el derecho a la consulta de personas con discapacidad, el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que se le acomode a la persona, y el derecho al acceso a la información, así como los principios de progresividad, equidad y máxima publicidad.

53. En estas condiciones, al ser la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos órganos legitimados para promover la presente acción de inconstitucionalidad y habiéndose promovido por quienes cuentan con facultades para representarlos, se reconoce la legitimación activa de dichos entes en este asunto.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.**

¹⁶ Acreditado con copia del oficio por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en el cual se señala que en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce fue aprobada la designación de Luis Raúl González Pérez para ocupar el cargo de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el periodo de dos mil catorce a dos mil diecinueve. Foja 196 del expediente.

¹⁷ **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."

¹⁸ **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)

"La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



54. No se hicieron valer causas de improcedencia por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni por la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal ni por la Procuraduría General de la República. Tampoco se advierte de oficio que se actualice alguna.

QUINTO.—**Estudio de fondo.**

55. Tanto la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señalan que debe declararse la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, toda vez que del procedimiento legislativo no se advierte que se haya consultado a las asociaciones que representan a personas con síndrome de down, de manera previa, pública, accesible y adecuada.

56. Por otro lado, ambas comisiones argumentan que la ley impugnada omitió recoger el modelo social previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues se refiere al síndrome de down como un "*padecimiento*", el cual requiere de supervisión de especialistas y por otro lado, porque contempla la "*reinserción social*" de las personas con síndrome de down, lo cual se traduce en que las personas con discapacidad son un grupo excluido de la sociedad que debe reinsertarse a la misma. En ese sentido, el uso incorrecto del lenguaje produce que los prejuicios sociales se arraiguen en la sociedad, contraviniendo el principio de progresividad y provocando actos discriminatorios.

57. En el mismo sentido, las comisiones accionantes estiman que la ley es contraria al modelo social, pues en vez de prever medidas que busquen que las personas con síndrome de down tomen decisiones de manera autónoma e independiente, permite sustituir su voluntad y les niega el derecho a la capacidad jurídica.

58. Por otra parte, la Comisión Local considera que la ley combatida prevé un trato especializado a las personas con síndrome de down, lo cual viola el



derecho a la igualdad, provocando actos discriminatorios indirectos en perjuicio de las personas con discapacidad no incluidas en la ley, lo que también contraviene el principio de equidad.

59. Aunado a lo anterior, la entonces Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal impugna los artículos 9, fracción III, 10, fracción I y 14, fracción III, de la referida ley, al considerarlos discriminatorios, ya que prevén la creación de espacios exclusivos en la Procuraduría General de Justicia local para personas con síndrome de down; el diseño y ejecución de protocolos y lineamientos para la intervención operativa cuando se presume la presencia significativa de personas con síndrome de down; y el desarrollo de lineamientos por la Secretaría de Trabajo para identificar centros laborales aptos para el desarrollo de personas con síndrome de down.

60. Por otra parte, la Comisión Nacional estima que el artículo 27 de la ley impugnada vulnera los derechos a la igualdad y no discriminación, así como el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que se le acomode a la persona, toda vez que establece como requisito para ejercer el cargo de director de la Unidad para la Atención Integral y Específica de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, ser mexicano por nacimiento, lo cual genera una distinción por motivo del origen nacional, obstaculizando el ejercicio de derechos en igualdad de circunstancias, además de que la nacionalidad no es un elemento que pueda influir en los méritos o capacidades de una persona para acceder a un empleo.

61. Por último, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 38 de la citada ley por ser violatorio del derecho de acceso a la información y del principio de máxima publicidad, ya que clasifica de manera absoluta como confidencial toda la información relativa a los procedimientos relacionados con la admisión de personas y las medidas adoptadas en el mecanismo de asistencia y protección de las personas con síndrome de down.

62. Ahora bien, por cuestión de orden y toda vez que la ausencia de consulta a personas con discapacidad tiene potencial invalidante del procedimien-



to legislativo y, en consecuencia, del producto legislativo, se procederá a estudiar el primer concepto de invalidez. Para ello, primero se detallará el marco jurídico de la consulta a personas con discapacidad y después se analizará si en el caso el legislador hizo efectivo el derecho a la consulta de personas con discapacidad.

I) Consulta a personas con discapacidad.

63. Por mandato del artículo 1o. de la Constitución General, del cual se desprende el parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano, el numeral 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁹ constituye una norma de rango constitucional. Dicha disposición establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración de legislación como en la adopción de políticas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas estrechamente y colaborar activamente con ellas, a través de las organizaciones que las representen.

64. En materia de consulta a personas con discapacidad, resulta conveniente tener en cuenta que en la acción de inconstitucionalidad 33/2015,²⁰ la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal determinó, a partir del análisis específico del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista, que el Congreso de la Unión sí había cumplido con la obligación contenida en el artículo 4.3. de la convención, conclusión a la que arribó a la luz de los principios de la propia

¹⁹ "Artículo 4 Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

²⁰ Fallada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis por el Tribunal Pleno. Por otro lado, no pasa desapercibido que en las acciones de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, 61/2016, 89/2015, 15/2017, se discutió la obligación de realizar consultas a personas con discapacidad.



convención, debido a que organizaciones representativas de personas con tal condición tuvieron una participación *adecuada y significativa* en la elaboración y emisión del citado ordenamiento.

65. Lo anterior, al considerar que de la exposición de motivos se advertía que su elaboración había sido el resultado de un trabajo conjunto del Poder Legislativo con los servidores públicos de las Secretarías de Salud, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Hacienda y Crédito Público, así como diversas organizaciones civiles que representan a las personas con la condición de espectro autista y otras discapacidades; lo cual había sido reconocido en el dictamen de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, presentado el cinco de marzo de dos mil quince en la Cámara de Diputados –Cámara de Origen–, y de lo que se apreciaba el contacto permanente de algunos legisladores proponentes con organizaciones de la sociedad civil y con profesionales privados en las ramas médicas, terapéuticas, educativas, empresas dedicadas a las tecnologías de la información.

66. Además, se tuvo en cuenta que, a través de la secretaria de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, se comunicó a más de cien organizaciones representativas de personas con autismo, la referida iniciativa de ley, a efecto de que analizaran dicha propuesta legislativa, al considerarse como una medida necesaria para que las personas con la referida condición fueran "*oídas, atendidas y respetadas por la sociedad y el gobierno*".

67. Y, una vez aprobado en la Cámara de Origen, el dictamen de iniciativa con proyecto de decreto por el que se expidió la referida ley general, noventa y siete organizaciones representativas de las personas con autismo de distintas partes de la República exhortaron a la Cámara de Senadores y al Ejecutivo Federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, la aprobaran y promulgaran.

68. Es decir, a partir del examen referido, este Tribunal Pleno concluyó que precedieron a la aprobación de iniciativa de ley, diversos actos de colaboración con numerosas organizaciones representativas de las personas con la condición de espectro autista y que, inclusive, una vez analizado el dictamen presen-



tado y aprobado por la Cámara de Diputados, expresamente se pronunciaron por la aprobación y promulgación de la referida ley general.

69. Aunado a lo anterior, se hizo notar la necesidad de que las autoridades del Estado Mexicano reglamenten el mandato internacional de realizar consulta a personas con discapacidad, a efecto de que se pueda facilitar su cumplimiento y aplicación en casos posteriores.

70. A pesar de la exhortación efectuada con antelación, ante la falta de regulación interna en el Estado Mexicano que establezca la manera en que los órganos legislativos deben llevar a cabo la consulta a personas con discapacidad, este Tribunal Pleno considera necesario señalar estándares mínimos conforme a los cuales se debe cumplir la referida obligación, partiendo esencialmente de lo previsto en la propia convención, incluyendo su preámbulo, de la interpretación que de su artículo 4.3. ha realizado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, así como de otros instrumentos internacionales en la materia, sin perjuicio de que los órganos legislativos puedan ampliar los lineamientos para la participación.

71. Del Preámbulo de la mencionada convención, resulta conveniente tener presentes los incisos e), i), m), n), o), t) y v), que establecen lo siguiente:

"Los Estados Partes en la presente convención,

"...

"**e)** Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás,

"**i)** Reconociendo además la diversidad de las personas con discapacidad,

"...



"m) Reconociendo el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general y a la diversidad de sus comunidades, y que la promoción del pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad y de su plena participación tendrán como resultado un mayor sentido de pertenencia de estas personas y avances significativos en el desarrollo económico, social y humano de la sociedad y en la erradicación de la pobreza,

"n) Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente,

"t) Destacando el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad,

"...

"v) Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, ..."

72. De los incisos reproducidos con antelación se obtienen elementos conforme a los cuales debe interpretarse la realización de la consulta a personas con discapacidad prevista en la misma convención, en tanto que se reconoce que estas personas deben tener la oportunidad de participar plena, efectivamente, en igualdad de condiciones y de manera activa en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, teniendo en cuenta la importancia que para ellas tiene su autonomía e independencia individual, incluyendo la libertad de tomar sus pro-



pias decisiones, así como la diversidad de las personas con discapacidad y que gran parte de ellas viven en condiciones de pobreza, así como la trascendencia de la accesibilidad que se debe garantizar, tanto al entorno físico, social, económico y cultural, como a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones, para que puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

73. Además, se requiere tener presentes los principios rectores de la convención contenidos en su artículo 3,²¹ entre los cuales cobran especial relevancia los principios de autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones; igualdad de oportunidades; igualdad por razón de género, tanto en personas adultas como en menores de edad; no discriminación; participación e inclusión efectivas en la sociedad; y, de accesibilidad.

74. Asimismo, se estima necesario hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 4.1., incisos a), b) y h), de dicha convención,²² en donde se establece que los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejerci-

²¹ **"Artículo 3 Principios generales**

"Los principios de la presente convención serán:

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

"b) La no discriminación;

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

"d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;

"e) La igualdad de oportunidades;

"f) La accesibilidad;

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad."

²² **"Artículo 4 Obligaciones generales**

21. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente convención;

"b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;



cio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad; a adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la convención; a tomar todas las medidas pertinentes, incluidas las medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; así como a proporcionarles información accesible.

75. Por su parte, el Comité sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan en la aplicación y el seguimiento de la convención, en su fracción II, apartado C, interpretó, en lo que interesa, el alcance de su artículo 4, párrafo 3, y estableció expresamente lo siguiente:

"15. A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados Partes deberían incluir la obligación de **celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del gobierno**. Los Estados Partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como **medida obligatoria antes** de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por tanto, **las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones. Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional**.

"...

"h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo."



"16. **Todas las personas con discapacidad**, sin exclusión alguna en razón del tipo de deficiencia que presenten, como las personas con discapacidad psicosocial o intelectual, **pueden participar eficaz y plenamente**, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás⁸. El derecho a participar en las consultas, a través de las organizaciones que las representan, debería reconocerse a todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual y su identidad de género. Los Estados Partes deberían adoptar un marco general de lucha contra la discriminación para garantizar los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas con discapacidad, y derogar la legislación que penalice a las personas y a las organizaciones de personas con discapacidad por motivos de sexo, género o condición social de sus miembros y les deniegue el derecho a participar en la vida política y pública.

"17. La obligación jurídica de los Estados Partes de garantizar las consultas con organizaciones de personas con discapacidad engloba el acceso a los espacios de adopción de decisiones del sector público y también a otros ámbitos relativos a la investigación, el diseño universal, las alianzas, el poder delegado y el control ciudadano⁹. Además, es una obligación que incluye a las organizaciones mundiales y/o regionales de personas con discapacidad.

"1. Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

"18. La expresión 'cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad', que figura en artículo 4, párrafo 3, **abarca toda la gama de medidas legislativas**, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados Partes tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás. También **asegura que el conocimiento y las experiencias vitales de las personas con discapacidad se tengan en consideración al decidir nuevas medidas legislativas**, administrativas o de otro tipo. Ello comprende los procesos de adopción de decisiones,



como las leyes generales y los presupuestos públicos, y las leyes específicas sobre la discapacidad, que podrían afectar a la vida de esas personas.

"19. Las consultas previstas en el artículo 4, párrafo 3, excluyen todo contacto o práctica de los Estados Partes que no sea compatible con la convención y los derechos de las personas con discapacidad. En caso de controversia sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados Partes demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

"20. Algunos ejemplos de cuestiones que afectan directamente a las personas con discapacidad son la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables. Las medidas que afectan indirectamente a las personas con discapacidad podrían guardar relación con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo.

"2. 'Celebrar consultas estrechas y colaborar activamente'

"21. La 'celebración de **consultas estrechas y la colaboración activa**' con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige el **reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación**. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, deberían **incluir a todas las personas con discapacidad y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones**.



"22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere **acceso a toda la información pertinente, incluidos los sitios web de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil**. Las consultas **abiertas** dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la convención.

"23. Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las **opiniones y perspectivas** de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas. Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el **deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué**.

"3. Inclusión de los niños y las niñas con discapacidad

"24. El artículo 4, párrafo 3, reconoce también la importancia de 'incluir a los niños y las niñas con discapacidad' de forma sistemática en la elaboración y la aplicación de la legislación y las políticas para hacer efectiva la convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, **a través de las organizaciones de niños con discapacidad o que apoyan a esos niños**. Esas organizaciones son fundamentales para facilitar, promover y garantizar la autonomía personal y la participación activa de los niños con discapacidad. Los Estados Partes deberían crear un entorno favorable para el establecimiento y funcionamiento de organizaciones que representen a niños con discapacidad, como parte de su obligación de defender el derecho a la libertad de asociación, entre otras cosas mediante recursos adecuados para el apoyo.



"25. Los Estados Partes deberían aprobar leyes y reglamentos y elaborar programas para asegurar que todas las personas entiendan y respeten la voluntad y las preferencias de los niños y tengan en cuenta su capacidad personal evolutiva en todo momento. El **reconocimiento y la promoción del derecho a la autonomía personal** reviste capital importancia para que todas las personas con discapacidad, incluidos los niños, sean respetadas como titulares de derechos¹¹. Los niños con discapacidad son los que están mejor situados para expresar qué es lo que requieren y cuáles son sus experiencias, lo cual es necesario para elaborar leyes y programas adecuados en consonancia con la convención.

"26. Los Estados Partes pueden organizar seminarios y reuniones en los que se invite a los niños con discapacidad a expresar su opinión. También podrían formular invitaciones abiertas a los niños con discapacidad para que envíen redacciones sobre temas concretos, alentándoles a exponer sus experiencias personales y sus expectativas vitales. Las redacciones podrían resumirse e incluirse directamente, como una contribución de los propios niños, en los procesos de adopción de decisiones.

"4. Participación plena y efectiva

"27. La 'participación plena y efectiva' [art. 3 c)] en la sociedad se refiere a la colaboración con todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, a fin de que sientan que pertenecen a la sociedad y forman parte de ella. Comprende alentarles y proporcionarles el apoyo adecuado, entre otras cosas apoyo de sus pares y apoyo para participar en la sociedad, así como no estigmatizarlas y hacer que se sientan seguras y respetadas cuando hablen en público. La participación plena y efectiva requiere que los Estados Partes **faciliten la participación y consulta de personas con discapacidad que representen a la amplia diversidad de deficiencias**.

"28. El derecho a participar es un derecho civil y político y una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de restricción presupuestaria, aplicable a los procesos de adopción de decisiones, implementación y seguimiento, en relación con la convención. Al garantizar la participación de las



organizaciones de personas con discapacidad en cada una de esas etapas, las personas con discapacidad pueden determinar y señalar mejor las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisorios. La participación plena y efectiva **debería entenderse como un proceso y no como un acontecimiento puntual aislado.**

"29. La participación de las personas con discapacidad en la aplicación y el seguimiento de la convención es posible cuando esas personas pueden ejercer sus derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, consagrados en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan participan en los procesos públicos de adopción de decisiones para aplicar y supervisar la convención, hay que reconocer su papel de defensores de los derechos humanos¹³ y protegerlas contra la intimidación, el acoso y las represalias, en particular cuando manifiesten opiniones divergentes.

"30. El derecho a participar engloba también las obligaciones relativas al derecho a las debidas garantías procesales y al derecho a ser oído. Los Estados Partes que celebran consultas estrechas y colaboran activamente con las organizaciones de personas con discapacidad en la adopción de decisiones en el ámbito público también hacen efectivo el derecho de las personas con discapacidad a una participación plena y efectiva en la vida política y pública, lo que incluye el derecho a votar y a ser elegidas (artículo 29 de la convención).

"31. La participación plena y efectiva entraña la inclusión de las personas con discapacidad en distintos órganos de decisión, tanto a nivel local, regional y nacional como internacional, y en las instituciones nacionales de derechos humanos, los comités especiales, las juntas y las organizaciones regionales o municipales. Los Estados Partes deberían reconocer, en su legislación y práctica, que todas las personas con discapacidad pueden ser designadas o elegidas para cualquier órgano representativo: por ejemplo, asegurando que se nombre a personas con discapacidad para formar parte de las juntas que se ocupan de cuestiones relativas a la discapacidad a nivel municipal o como responsables



de los derechos de las personas con discapacidad en las instituciones nacionales de derechos humanos.

"32. Los Estados Partes deberían fortalecer la participación de las organizaciones de personas con discapacidad en el plano internacional, por ejemplo, en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, así como en los mecanismos regionales y universales de derechos humanos. De ese modo, la participación de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, propiciará una mayor eficacia y una utilización equitativa de los recursos públicos y, por consiguiente, mejores resultados para esas personas y sus comunidades.

"33. La participación plena y efectiva puede ser también una herramienta de transformación para cambiar la sociedad y promover el empoderamiento y la capacidad de acción de las personas. La integración de las organizaciones de personas con discapacidad en todas las formas de adopción de decisiones refuerza la capacidad de esas personas para negociar y defender sus derechos, y las empodera para que expresen sus opiniones de forma más firme, hagan realidad sus aspiraciones y fortalezcan sus voces colectivas y diversas. Los Estados Partes deberían asegurar la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, **como medida para alcanzar su inclusión en la sociedad y combatir la discriminación de que son objeto**. Los Estados Partes que garantizan la participación plena y efectiva y colaboran con las organizaciones de personas con discapacidad **mejoran la transparencia** y la rendición de cuenta, y consiguen responder mejor a los requerimientos de esas personas."

76. En el mismo sentido, aunque bajo un enfoque de prohibición de discriminación por este motivo, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad dispone:

"Artículo V

"1. **Los Estados Parte promoverán**, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, **la participación de representan-**



tes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente convención. ..."

77. Asimismo, deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la convención, de los que conviene destacar el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 12 de enero de 2016, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

"Principales ámbitos de participación

"1. Armonización jurídica

"83. Los Estados Partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la convención. **Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de éstas.**

"84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.



"85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos."

78. En el mismo sentido, el manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

"Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo

"Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios *web* parlamentarios y por otros medios.

"Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan



participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad."

79. Por último, en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la unión interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos:²³

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contar con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual (o) de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

²³ *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), páginas 79-87.



80. Bajo ese orden de ideas, es posible advertir que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en



cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

Además, resulta importante puntualizar que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del



Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

81. De este modo, la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginadas en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.

82. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

II) Análisis del caso en concreto.

83. En la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, la ley impugnada tiene como objeto:

"Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y observancia general en la Ciudad de México y tendrá por objeto:

"I. Determinar la intervención y coordinación que deberán observar las autoridades de la administración pública de la Ciudad de México, así como el sector privado y la sociedad civil organizada y no organizada;

"II. Establecer los mecanismos e instancias competentes que emitirán las políticas en la materia, así como el programa de acciones en favor de las personas que presentan síndrome de down;

"III. Fijar los mecanismos para la formación, actualización, profesionalización y capacitación de las personas que participan en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de las personas con síndrome de down;



"IV. Implantar los mecanismos a través de los cuales se brindará asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y

"V. Emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollen las autoridades, instituciones y aquellos donde participe la sociedad civil organizada y no organizada, en favor de las personas con síndrome de down."

84. Por lo anterior, se advierte que la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México está dirigida a crear mecanismos a favor de personas con discapacidad de síndrome de down, por lo que procede analizar si en el procedimiento legislativo se realizó una consulta real y efectiva a personas con discapacidad y/o a las organizaciones que las representan.

85. Con base en los autos que obran en el expediente, el procedimiento que dio origen a la ley impugnada se efectuó en los siguientes términos:

I. Elena Edith Segura Trejo, en su carácter de diputada del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó el veintiséis de abril de dos mil dieciséis al presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal "Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México".²⁴

II. El once de agosto de dos mil dieciséis se celebró una mesa de análisis en el Salón Heberto Castillo de la Asamblea Legislativa para discutir la "Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México", la cual fue dirigida por la diputada Elena Edith Segura Trejo con la participaron de diversas asociaciones civiles.²⁵

III. Dictamen que emite que la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables en relación con la Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Aten-

²⁴ Fojas 338 a 392 del expediente.

²⁵ Fojas 649 a 671, ibídem.



ción Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México de catorce de noviembre de dos mil dieciséis.²⁶

IV. En sesión de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables discutió y aprobó por tres votos –en lo general y particular– el dictamen en relación con la iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.²⁷

V. En sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dio lectura, discutió y aprobó²⁸ el dictamen en relación con la Iniciativa de Decreto por el que se crea la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México. Y se ordenó remitirlo al jefe de Gobierno de la Ciudad de México para su promulgación y publicación.²⁹

VI. Por oficio JGCDMX/MAM/0010bis/2017 de ocho de febrero de dos mil diecisiete, el jefe de Gobierno de la Ciudad de México emitió observaciones al Decreto por el que se expide la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.³⁰

VII. En sesión de uno de agosto de dos mil diecisiete, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables discutió las observaciones realizadas por el jefe de Gobierno, y aprobó por unanimidad de tres votos mantener firme el Decreto por el que se expide la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, y en proceso para su promulgación y publicación.³¹

VIII. Dictamen que emite la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables en relación con el Decreto por el que se desechan las observaciones efectuadas

²⁶ Fojas 393 a 424, *ibídem*.

²⁷ Fojas 425 a 436, *ibídem*.

²⁸ Por treinta y nueve votos en lo general, y treinta y siete votos en lo particular.

²⁹ Fojas 437 a 485, *ibídem*.

³⁰ Fojas 486 a 497, *ibídem*.

³¹ Fojas 498 a 505, *ibídem*.



por el jefe de Gobierno y se expide la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, de primero de agosto de dos mil diecisiete.³²

IX. En sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal discutió, aprobó³³ y ordenó al jefe de Gobierno la promulgación y publicación del Decreto por el que se desechan las observaciones y se expide la Ley para la Atención de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.³⁴

86. De acuerdo con lo anterior, es evidente que en la creación de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad ni a las asociaciones que las representan; a pesar de que el legislador estaba obligado a hacerlo, toda vez el objeto y el contenido de la ley afectan directamente a personas con síndrome de down.

87. No pasa desapercibido que el once de agosto de dos mil dieciséis se celebró una mesa de análisis en las instalaciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre representantes de distintas asociaciones civiles, que a su vez representan a las personas con síndrome de down, y la diputada que presentó la iniciativa de decreto. Sin embargo, ello no constituye una consulta a las personas con síndrome de down, a las organizaciones conformadas por ellas y a las organizaciones que las representan, pues del cuaderno principal no se advierten pruebas que confirmen que se haya realizado una consulta previa, pública, abierta y regular, en la que en una convocatoria se hubieran establecido reglas, plazos razonables y procedimientos, en que se informara de manera amplia, en formatos accesibles y por distintos medios, la manera en que podrían participar de manera directa las personas con síndrome de down, de manera individual o por medio de las organizaciones de personas con esta discapacidad, garantizando la asesoría debida para que no se sustituyera su voluntad, así como mediante las organizaciones que las representan, tanto en

³² Fojas 506 a 529, ibídem.

³³ Por cuarenta y siete votos, en lo general y particular.

³⁴ Fojas 530 a 534, ibídem.



el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se garantizara su participación de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, lo cual se hubiera especificado en la referida convocatoria.

88. Tampoco se demostró que se hubiera informado a las personas con síndrome de down o comunidades involucradas con ellas, de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de las decisiones que se pretendían tomar, ni que hubiera participación de éstas dentro del procedimiento legislativo, lo que imposibilitó una participación significativa y efectiva, y que se llevara a cabo de manera transparente la actividad legislativa frente a las personas con síndrome de down, sus organizaciones, así como las organizaciones que las representan.

89. En consecuencia, al no haberse celebrado una consulta a las personas con síndrome de down, a las organizaciones que conforman, ni a las que las representan, procede declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México. Por lo que resulta innecesario estudiar el resto de los conceptos de invalidez, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."³⁵

SIXTO.—Efectos.

90. En términos del artículo 45, en relación con el artículo 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, la declaratoria de invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México surtirá sus efectos a partir de los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se publique en el Diario Oficial de la Federación esta sentencia, con el propósito de que no se prive a las personas con síndrome de down, de los posibles efectos benéficos de la norma que se declara inválida sin que el Congreso de la Ciudad de México

³⁵ Novena Época. Registro digital: 181398. Pleno, jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 37/2004, página 863.



pueda emitir una nueva medida, atendiendo a su obligación de practicar consulta previa a las personas con discapacidad.³⁶

91. Por lo expuesto y fundado se

Resuelve:

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 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.

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los consideran-

³⁶ En la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, resuelta el 20 de abril de este año, dado el contenido del ordenamiento jurídico impugnado, el Tribunal Pleno determinó dar los mismos efectos a la declaratoria de invalidez.



dos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación. Los Ministros Esquivel Mossa, 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, Ríos Farjat, 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 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 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 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, promovidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, en la que se declaró la invalidez de la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México. Esto último, toda vez que durante el proceso legislativo de dicho ordenamiento no se cumplió con el requisito de consulta previa a las personas con discapacidad afectadas por la referida ley.

La relevancia de este fallo radica en que es la primera vez que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia sobre los *elementos mínimos* para cumplir con el derecho de consulta previa a personas con discapacidad. Tales elementos son los siguientes:

1) Previa, pública, abierta y regular. El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la forma en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.



2) Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

3) Accesible. Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

4) Informada. A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

5) Significativa. Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

6) Con participación efectiva. Que abonen a la participación eficaz de las personas con discapacidad las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera



exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

7) Transparente. Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

Si bien estuve de acuerdo con las consideraciones y con el sentido del fallo, decidí formular el presente voto concurrente a fin de explicar y abundar en las razones que me llevaron a votar por la invalidez de la ley impugnada.

En primer lugar, debo señalar que estuve de acuerdo con las consideraciones del fallo pues **en ella se recogen los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema.**

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión fui enfático en señalar la importancia de que este Alto Tribunal determinara los lineamientos que conformaran el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.¹ Por esa razón, en los votos particulares de las **acciones de inconstitucionalidad 33/2015² y 96/2014 y su acumulada³** y más recientemente en el voto concurrente de **la acción de inconstitucionalidad 68/2018**, me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, destacué que, un estándar como el señalado, requería la inclusión de los principios rectores de la Convención Americana sobre Derechos Huma-

¹ Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

² Aprobada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

³ Aprobada en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.



nos contenidos en su artículo 3o.,⁴ cobrando especial relevancia los de no discriminación, participación e inclusión efectivas, y accesibilidad. Asimismo, precisé que debían tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la convención de la materia.

En esa línea, destacué la importancia de tomar en consideración el informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el doce de enero de dos mil dieciséis, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

Principales ámbitos de participación

1. Armonización jurídica

83. Los Estados Partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la convención. Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de éstas.

⁴ "Artículo 3 Principios generales

"Los principios de la presente convención serán:

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

"b) La no discriminación;

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

"d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;

"e) La igualdad de oportunidades;

"f) La accesibilidad;

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad."



84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.
85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacionales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los comités legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos.

Como segunda referencia, resalté la pertinencia de acudir al Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), que indica lo siguiente:

Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo

Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios web parlamentarios y por otros medios.

Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plena-



mente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad.

Finalmente, destacué la conveniencia de acudir al documento sobre buenas prácticas parlamentarias de la unión interparlamentaria en el que se establecen como lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos los siguientes:⁵

- Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.
- Contar con un registro similar de expertos.
- Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.
- Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.
- Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.
- Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.
- Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.
- Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

En ese orden de ideas, concluí que para satisfacer la obligación de consulta de personas con discapacidad era necesario que ésta fuera **previa, pública, abierta** y que, en el caso de leyes, se realizara conforme a las **reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria**. Además, indiqué que esta última debería informar de manera **am-**

⁵ *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), páginas 79-87.



plia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, y deberá **especificar la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.**

Como mencioné, **todos estos lineamientos fueron finalmente recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes**, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, tales estándares fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7**, emitida en noviembre de dos mil dieciocho, en la que se abordó el derecho a la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y seguimiento de la convención. **Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.**

Con todo, me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: **me refiero a la igualdad entre el hombre y la mujer.**

En efecto, en el preámbulo de la citada convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación"**. Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."



"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

- "1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
- "2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Este voto se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho.

Lo anterior al considerar que en la creación de la ley no se realizó la consulta a personas con discapacidad ni a las asociaciones que las representan, a pesar de que el legislador estaba obligado a hacerla, toda vez que su objeto y contenido afectan directamente a personas con síndrome de down.



Además, porque si bien se celebró una mesa de análisis en las instalaciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal entre representantes de distintas asociaciones civiles, que a su vez representan a las personas con síndrome de down, y la diputada que presentó la iniciativa de decreto; se consideró que ello no constituye una consulta a las personas con síndrome de down, a las organizaciones conformadas por ellas y a las organizaciones que las representan.

Así se consideró porque no se encontraron pruebas que confirmaran una consulta previa, pública, abierta y regular, en la que en una convocatoria se hubieran establecido reglas, plazos razonables y procedimientos, en la que se informara de manera amplia, en formatos accesibles y por distintos medios, la manera en que podrían participar de manera directa, individual o por medio de las organizaciones de personas con esta discapacidad, garantizando la asesoría debida para que no se sustituyera su voluntad, así como mediante las organizaciones que las representan, tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se garantizara su participación de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, lo cual se hubiera especificado en la referida convocatoria.

En la ejecutoria, ante la falta de regulación interna en el Estado Mexicano que establezca la manera en que los órganos legislativos deben llevar a cabo la consulta a personas con discapacidad, se precisan los estándares mínimos conforme a los cuales se debe cumplir la referida obligación, partiendo esencialmente de lo previsto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incluyendo su preámbulo, de la interpretación que de su artículo 4.3. ha realizado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, así como de otros instrumentos internacionales en la materia.

Con base en ello, como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a la consulta, se indica que su participación debe ser:

- Previa, pública, abierta y regular. Al respecto se señala que el órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia y accesible, la forma en que podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión.



- Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.
- Accesible. Las convocatorias, la iniciativa, los dictámenes, debates ante el Pleno del órgano legislativo y decretos que se publiquen deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, con ajustes razonables cuando se requiera, lo que incluye las instalaciones de los órganos parlamentarios.
- Informada. A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.
- Significativa. En el sentido de que en el proceso legislativo se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.
- Con participación efectiva. Que abonen a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice de manera que enriquezcan con su visión la forma en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales.
- Transparente. Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

Si bien comparto la decisión sostenida por la mayoría, a través de este voto señalo mi postura en relación con la consulta a personas con discapacidad.



Como lo manifesté en los votos concurrentes que formulé en las diversas acciones de inconstitucionalidad 33/2015, 68/2018 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas por el Pleno de este tribunal constitucional,¹ y como se sostiene en la ejecutoria de la que deriva este voto, el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta; además, advierto que el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas no ha emitido criterios en la materia de participación legislativa.

Sin embargo, me parece que el hecho de que no haya un proceso formalmente establecido en la ley mexicana para el efecto de realizar una consulta, no es obstáculo para que ésta se lleve a cabo, en cumplimiento a la obligación del Estado Mexicano contenida en el artículo 4.3 de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

Además, esta interpretación sería consistente con la recomendación que le hizo a México el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. En las *Observaciones finales sobre el informe inicial de México* (documento CRPD/C/MEX/CO/1), este órgano dijo:

"7. Al comité le preocupa que las organizaciones de personas con discapacidad tengan limitada su participación en la implementación y seguimiento de la convención.

"8. El comité recomienda al Estado parte que establezca mecanismos regulares para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada."

Me parece que de lo anterior se colige que el comité está recomendando a México, por lo menos, el establecimiento de algún mecanismo de consulta.

La *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* no enuncia cuáles son las características de esta consulta; sin embargo, como se indica en la ejecutoria, sí puede deducirse del propio texto del artículo 4.3,² que ésta

¹ En sesiones celebradas el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, veintisiete de agosto de dos mil diecinueve y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.

² "Artículo 4

"Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las perso-



debe ser previa a la expedición o –si se quiere ser restrictivo y dándole un sentido gramatical muy estricto a dicho artículo–, durante la elaboración de las leyes relativas a las personas con discapacidad, pues se afirma que la consulta estrecha debe darse para el caso de acciones legislativas, "en la elaboración" de las normas; esto es, durante el proceso legislativo, no después de concluido.

Además, para desentrañar el sentido del artículo 4.3. de la *convención* citada, también son útiles algunas porciones de su *preámbulo*, ya que dan cuenta de la intención de los Estados Partes. Son de particular importancia los incisos n) y o) del *preámbulo*, que dicen:

"n) Reconociendo la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones,

"o) Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, ..."

Cabe mencionar que es válido acudir tanto al significado de las palabras, como al preámbulo del tratado y a la finalidad de todo el *convenio* referido para interpretar el alcance del derecho a la consulta que contiene. Esto deriva de las reglas interpretativas previstas en los artículos 31 y 32³ de la *Convención de Viena*

nas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan. ..."

³ "31. Regla general de interpretación.

"1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

"2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

"a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

"b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

"3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

"a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

"b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

"c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.



sobre el Derecho de los Tratados, que indican que éstos deben interpretarse en relación con su significado ordinario, con base en su contexto (las normas no deben leerse de manera aislada, sino sistemática) y a la luz del objeto y propósito del tratado (interpretación teleológica).

De la anterior transcripción del preámbulo de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, se advierte que un principio que permea en todo el texto del tratado (incluyendo el artículo 4.3) es que no deben tomarse decisiones sin que primero se considere la opinión de las personas con discapacidad.

Esta noción deriva de la evolución del tratamiento de las discapacidades, que pasó de un modelo asistencialista (que partía de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de tutela y caridad por parte de los demás) al modelo social (que parte de la premisa de que las personas con discapacidad son sujetos de derecho y que la discapacidad es una situación en la que se encuentran las personas, no un rasgo individual que las caracterice). Inclusive, el lema de los activistas y del movimiento de las personas con discapacidad es "*nada sobre nosotros sin nosotros*". Esto quiere decir que ellos mismos, en los casos en que esto es posible, deben ser quienes tomen o participen en la toma de las decisiones (inclusive legislativas) sobre su condición.

Con base en lo expuesto, mi posición personal es que de la interpretación correcta del multicitado artículo 4.3, la consulta a las personas con discapacidad debe necesariamente ser previa a la toma de decisiones legislativas, ya que sólo así se podrá garantizar su participación efectiva en la toma de decisiones que les incumben.

Por otro lado, este Alto Tribunal también debe dar contenido a lo que debe entenderse por "consulta estrecha" y por "colaboración activa" con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan.

"4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

"32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

"a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

"b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable."



Si bien comparto los principios y reglas mínimos fijados en la ejecutoria, que debe seguir el Estado Mexicano para considerar que ha cumplido con su obligación de consultar a las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación y políticas públicas; contrario a lo sostenido por la mayoría de mis compañeros que integran el Pleno de este Tribunal Constitucional, en lo personal sí me parece una posibilidad plausible, que ha sido esbozada por el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, aplicar las reglas que ya se han desarrollado para las consultas en materia indígena, al caso de la consulta para personas con discapacidad.

Me parece que sí es posible aplicar dichas reglas al caso de las consultas que deben hacerse a las personas con discapacidad, quizás adecuándolas tal como se hizo en la sentencia, en lo necesario, a las diferencias específicas que presentan las personas y sus organizaciones interesadas en participar en dichas consultas.

La Suprema Corte, en materia de derecho a la consulta indígena, ha dicho⁴ que ésta debe ser:

- Previa a la toma de decisión; no sólo cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. No debe constituir un mecanismo para informar sobre una decisión que ya se adoptó.
- Culturalmente adecuada, conforme a las costumbres y tradiciones. En el caso de las personas con discapacidad, esto podría traducirse en que la consulta se adecue a las necesidades de la persona con discapacidad, por ejemplo, emitir la convocatoria en algún formato de lectura fácil.
- Informada, pues a las personas o comunidades involucradas se les debe proporcionar la información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que pretende tomarse.
- De buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Esto no significa que las comunidades tengan un poder de veto respecto de la toma de decisiones;

⁴ Por ejemplo, estos lineamientos se fijaron en la acción de inconstitucionalidad 81/2018 (relativa a las leyes 701 de reconocimiento, derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas y 777 del sistema de seguridad pública, ambas del Estado de Guerrero), así como en el AR. 270/2015 y los demás amparos resueltos en noviembre de 2015, donde el recurrente fue la empresa *Monsanto*, en materia de consulta a comunidades indígenas en relación con permisos para la siembra de soya transgénica. Los otros precedentes son los amparos en revisión 241/2015, 499/2015, 198/2015, 410/2015, 498/2015 y 500/2015.



sin embargo, sí deben ser tomadas en cuenta y, en la medida de lo posible, obtener su consentimiento.⁵

Por tanto, considero que como contenido mínimo del derecho de la consulta para las personas con discapacidad se debe, al menos, cumplir con los siguientes requisitos:

Primero, una convocatoria pública, abierta y previa para que todos los involucrados que señala la propia convención internacional puedan participar oportunamente en el tema y dar sus opiniones.

Segundo, relacionado con el punto anterior, debe haber una difusión adecuada, al menos, de la propuesta legislativa inicial –es decir, de la iniciativa, y de ser el caso, de ser varias las iniciativas, del dictamen original sobre de ellas de la Cámara de Origen, así como del dictamen de la Revisora en caso de que haya introducido cambios en relación a la de su colegisladora–, puesto que se trata de un proceso legislativo.

Entiendo que la difusión debe ser adecuada en tanto que ha de ser accesible, en un lenguaje entendible por todos los interesados, dado que en estos procesos deben participar personas y sus organizaciones que las representan, quienes no necesariamente cuentan con la asesoría jurídica idónea para entender el alcance de todos los términos y tecnicismos jurídicos que pueden existir en las leyes.

⁵ Cabe destacar que estos principios son congruentes con lo dicho por los órganos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En este sentido, es de especial interés lo dicho por el Relator Especial James Anaya, en su informe presentado en el 12o. periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En dicho informe, se señala, de manera análoga a los principios sentados por la Suprema Corte, que:

- El objetivo de la consulta es obtener el consentimiento libre, previo e informado de la(s) comunidad(es) afectadas por una medida legislativa, de política pública, o proyecto.
- La consulta debe ser de buena fe, efectiva y, si afecta a todos los pueblos indígenas de un Estado, de alguna manera debe estar abierta a todos ellos y a su alcance.
- Debe estar determinada por la naturaleza del derecho o interés en juego.

No implica un poder de veto de los pueblos indígenas respecto del gobierno, éstos no pueden imponer unilateralmente su voluntad a los Estado que actúan legítimamente y de buena fe en bien del interés público. Más bien, los principios de consulta y del consentimiento están "encaminados a evitar que se imponga la voluntad de una parte sobre la otra y a que, en lugar de ello, se procure llegar a un entendimiento mutuo y adoptar decisiones por consenso. (Ibid., página 49).



Tercero, que la convocatoria se haga con los plazos razonables y adecuados para que esta participación pueda ser efectiva.

Cuarto, debe ser de buena fe; esto entendido como un proceso en donde se pretende escuchar, –no nada más oír– a los interesados para incorporar todas aquellas propuestas plausibles que puedan enriquecer el producto legislativo que finalmente se aprobará, partiendo, además, del supuesto de que las opiniones que se viertan no necesariamente resultarán obligatorias para la autoridad legislativa, pero sí que la obligación es escucharlas, tomarlas en cuenta, analizarlas y, en su caso, de ser enriquecedoras para la ley que se pretende expedir, sean tomadas en cuenta.

Además, me parece importante precisar que en los casos en que se impugna una ley cuyo objeto no es directamente la protección de personas con discapacidad, he compartido el criterio que sostiene la mayoría de los Ministros que integran el Pleno de este tribunal, consistente en que no debe invalidarse la totalidad de la ley por falta de la consulta previa; no obstante, si a raíz de la invalidez de un precepto legal de cualquier ley, relacionado con personas con discapacidad, aun cuando sea de manera tangencial, el legislador decide legislar nuevamente, he sostenido que debe realizar la consulta en los términos precisados, a efecto de que estas personas y sus representantes tengan participación en la emisión de la ley respectiva; y que la consulta abarque no solamente la norma o normas invalidadas, sino a todas aquéllas relativas a las personas con discapacidad que contenga el ordenamiento al que pertenecen las normas o porciones normativas invalidadas.

Estas razones resultan acordes con lo que he sostenido en materia de consulta previa, sea de personas con discapacidad o de pueblos indígenas, y constituyen las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

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

Este voto se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

III. DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. FORMAS DE EXCLUSIÓN TÁCITA Y POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.

IV. DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. SU JUSTIFICACIÓN A PARTIR DE UN ANÁLISIS DE RAZONABILIDAD O TEST ORDINARIO DE IGUALDAD.

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LA DISTINCIÓN ENTRE JUECES DE PRIMERA INSTANCIA MENORES DE SESENTA Y CINCO AÑOS Y LOS QUE HAYAN CUMPLIDO ÉSTA EDAD, PARA EFECTOS DE LA REMOCIÓN DEL CARGO, SE REALIZA CON BASE EN LA CATEGORÍA SOSPECHOSA DE EDAD (ARTÍCULO 84, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TLAXCALA).

VI. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES QUE GRAVITAN A SU ALREDEDOR.

VII. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS EN EL CARGO COMPRENDE LA DETERMINACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEL TIEMPO DE DURACIÓN EN SU EJERCICIO Y LA POSIBILIDAD DE SER RATIFICADO EN TÉRMINOS DEL PERIODO SEÑALADO.

VIII. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. LA FIJACIÓN DE LA DURACIÓN VITALICIA EN EL CARGO, ASÍ COMO EL ESTABLECIMIENTO DE UNA EDAD LÍMITE Y DE UN PERIODO FIJO, SON CRITERIOS QUE ASEGURAN LAS GARANTÍAS DE INAMOVILIDAD Y DE ESTABILIDAD JUDICIAL.

IX. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TLAXCALA. EL ESTABLECIMIENTO DE UN PERIODO DE DURACIÓN EN EL CARGO DE JUEZ DE PRIMERA



INSTANCIA PARA ASEGURAR UN RELEVO GENERACIONAL EN AQUEL PODER ES UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE IMPERIOSA (ARTÍCULO 84, PÁRRAFO ÚLTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TLAXCALA).

X. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TLAXCALA. PARA CONSIDERAR QUE EL RETIRO FORZOSO SE TRATA DE UNA MEDIDA ESTRECHAMENTE VINCULADA CON LOS FINES DE GARANTIZAR LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS JUZGADORES Y EL ACCESO IGUALITARIO A LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL, ES IMPERATIVO QUE SE DISEÑE COMO UNA MEDIDA QUE OPERA POR MINISTERIO DE LEY (ARTÍCULO 84, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TLAXCALA).

XI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TLAXCALA. LA PREVISIÓN DE QUE LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA PODRÁN SER REMOVIDOS DE SU CARGO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA POR HABER CUMPLIDO SESENTA Y CINCO AÑOS DEBE INTERPRETARSE EN EL SENTIDO DE QUE ESTABLECE EL RETIRO FORZOSO POR MINISTERIO DE LEY (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 84, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TLAXCALA).

XII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TLAXCALA. LA PREVISIÓN DE UN RETIRO FORZOSO PARA LOS JUECES DE PRIMERA INSTANCIA QUE HAYAN CUMPLIDO SESENTA Y CINCO AÑOS NO IMPIDE QUE ÉSTOS PUEDAN EJERCER COMO PATRONOS, ABOGADOS O REPRESENTANTES EN CUALQUIER PROCESO, POR LO QUE CONSTITUYE LA MEDIDA MENOS RESTRICTIVA PARA GARANTIZAR EL ACCESO IGUALITARIO A LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL (ARTÍCULO 84, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TLAXCALA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 128/2015. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE JULIO DE 2017. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diez de julio de dos mil diecisiete**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

**PRIMERO.—Presentación del escrito inicial, norma impugnada y auto-
ridades emisora y promulgadora de la norma.** Por oficio presentado el siete de diciembre de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, con el carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, planteando la invalidez del artículo 84, último párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de esa entidad federativa, en la porción normativa que dispone "*o por haber cumplido sesenta y cinco años*", reformado mediante Decreto Número 136 publicado en el Periódico Oficial Local el seis de noviembre de dos mil quince.

SEGUNDO.—Preceptos que se estiman violados y conceptos de invalidez. El promovente estimó violados los artículos 1o., 5o. y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y adujo, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

1. El artículo 89, último párrafo de la Constitución del Estado de Tlaxcala atenta contra los principios de igualdad y no discriminación consagrados en la Constitución General, al producir una discriminación por razón de edad.

El precepto impugnado dispone que los Jueces de primera instancia pueden ser removidos de su cargo por el Consejo de la Judicatura por haber cumplido sesenta y cinco años, considerando la opinión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de conformidad con el procedimiento contemplado en la ley que regula las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos.

No existe justificación para cesar del cargo a las personas que se desempeñan como Jueces de primera instancia por el simple hecho de cumplir determinada edad, máxime que el artículo combatido equipara la edad a una sanción



de responsabilidad administrativa e, incluso, dispone que la remoción se ventile de acuerdo con el procedimiento para la aplicación de sanciones por responsabilidad de los servidores públicos.

En este sentido, un grupo determinado de personas es excluido para acceder a un puesto laboral simplemente por su edad, lo cual crea campos en los que las personas jóvenes tienen mayores oportunidades de acceso al cargo público y a las personas de edad mayor les está vedada esa posibilidad, de modo que, genera una discriminación indirecta entre personas jóvenes y adultas.

Asimismo, la norma es discriminatoria e irracional en tanto que la edad de sesenta y cinco años no es un indicador de que la persona carece de ciertas habilidades, aptitudes físicas, conocimiento o experiencia para desempeñarse como Juez de primera instancia. En este sentido, la medida controvertida contribuye a generar estereotipos sociales conforme a los cuales una persona no es apta para desempeñar ciertas funciones en virtud de su edad, lo cual viola el artículo 1o. constitucional.

Pueden existir diferencias normativas que estén apegadas al principio de igualdad, siempre y cuando tengan una justificación objetiva y razonable en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada; a menos que constituya una acción afirmativa tendente a compensar una situación desventajosa. En tal sentido, los criterios para el control constitucional de la norma en escrutinio consisten en **i)** elegir un término de comparación apropiado; **ii)** determinar si la diferencia persigue una finalidad constitucionalmente válida; y, **iii)** asegurar que la diferenciación sea adecuada para lograr el fin legítimo buscado.

Así, contrario al parámetro antes esbozado, la medida impugnada carece de una finalidad constitucionalmente legítima, dado que no califica la actuación del Juez de primera instancia con base en criterios objetivos y valores del servicio público, sino que toma como único indicador la edad para cesar a una persona de su encargo. De igual forma, no se cumplen con los criterios de idoneidad y de proporcionalidad por las razones siguientes:

- El procedimiento para llevar a cabo el cese de funciones es el mismo para fincar responsabilidades de servidores públicos.



- Se equiparan como causas de remoción, tanto la edad como la incapacidad física y mental.

- La remisión al procedimiento de responsabilidades de servidores públicos carece de idoneidad, toda vez que la Constitución sólo prevé como sanciones: la suspensión, la destitución o la inhabilitación, de modo que resulta excesivo que mediante ese procedimiento se ventile la remoción por cumplir sesenta y cinco años. Asimismo, tal procedimiento sólo tendría como materia la comprobación de que el juzgador haya cumplido la edad señalado, lo cual limita su derecho de audiencia a sólo desvirtuar la causa del cese.

- Es desproporcional en tanto vulnera los derechos adquiridos de las personas que se desempeñan como Jueces de primera instancia que cumplan sesenta y cinco años.

La Primera Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 992/2014, determinó que la discriminación por edad constituye un trato diferenciado hecho a una persona por motivos de su edad sin considerar de antemano sus capacidades y aptitudes. En materia laboral, los casos de discriminación por edad pueden ser positivos o negativos (jóvenes y adultos). Así, cuando no se tienen en cuenta las características profesionales del trabajador, el rendimiento, la dedicación o aptitud, sino sólo su factor cronológico de modo aislado, se actualiza la prohibición constitucional de no discriminar por edad.

2. La comisión aduce, por otra parte, que la norma impugnada implica una restricción a la libertad de trabajo, prevista en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues mientras dicho precepto sólo limita el ejercicio del derecho a que el trabajo sea lícito, la Constitución del Estado de Tlaxcala impone una edad límite para desempeñar el cargo de Juez de primera instancia. Lo anterior también resulta transgresor del derecho de toda persona a tener un trabajo digno y socialmente útil establecido en el artículo 123 constitucional.

TERCERO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de ocho de diciembre de dos mil quince, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de



inconstitucionalidad a la que le correspondió el número 128/2015 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite la acción, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala para que rindieran el informe correspondiente, y solicitó al procurador general de la República su opinión respectiva.

CUARTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local rindió el informe a cargo del Poder Legislativo en el que manifestó lo siguiente:

1. El siete de octubre de dos mil quince se aprobó el Decreto 136 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala y se reformaron diversas fracciones de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Tlaxcala, el cual se publicó el seis de noviembre del mismo año. Durante el procedimiento de reforma constitucional no existieron violaciones de carácter formal y su emisión fue apegada a ley, pues el Congreso del Estado de Tlaxcala cuenta con atribuciones para ello, en términos de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución General, 54, fracción I, de la Constitución Local y 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

2. Resulta infundado el planteamiento consistente en la violación al principio de igualdad y no discriminación.

Tales principios se configuran en la Constitución como principios estructurales del orden jurídico y han de servir como criterio básico para la producción normativa y su interpretación. Hay distintas facetas de la igualdad y no discriminación que se proyectan tanto a una generalidad como a un ámbito específico de aplicación.

Debe entenderse que los principios de igualdad y no discriminación exigen tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, en tal medida, hay ocasiones



que resultará vedada la distinción, pero también puede ser permitida. Así, para calificar la distinción como constitucionalmente legítima o no, el control constitucional de la ley debe efectuar un juicio de proporcionalidad en el que se determine si la distinción obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, así como resulta adecuada y proporcional al fin que se propone perseguir.

El párrafo tercero del artículo 1o. constitucional proyecta la garantía de igualdad al ámbito de actuación del legislador; sin embargo, ello no implica que tenga vedada de forma absoluta la utilización de alguna de las categorías ahí contenidas, siempre que sea cuidadoso en su utilización.

Ahora bien, el artículo 84, último párrafo, de la Constitución Local no vulnera el principio de igualdad y no discriminación por razón de edad. Se destaca que en la controversia constitucional 32/2007, que analizó el límite de edad para desempeñar el cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, se sostuvo que: a) la medida consiste en un beneficio en favor del funcionario por los años de entrega a la función jurisdiccional; b) la conclusión del encargo público no merma su probada carrera judicial; c) el cargo de Juez no es propiedad del funcionario, sólo se le concede por un plazo cierto y determinado; d) el retiro por edad opera oficiosamente y por causas naturales; e) la medida es aplicable a todo sujeto que se ubica en la hipótesis de la norma, sin distinción alguna; f) la permanencia no es prerrogativa del funcionario, sino que se determina por causas de interés público; g) los Estados tienen libertad de configurar el funcionamiento y organización de sus instituciones públicas; y, h) resulta aceptable que la legislación favorezca la conclusión del encargo para dar oportunidad a más gente, evitando la concentración del poder.

Por las anteriores consideraciones, el Congreso Local estima que no hay vulneración al principio de igualdad y no discriminación. En efecto, la hipótesis normativa sobre el límite de sesenta y cinco años es aplicable a todos los Jueces que se ubiquen en tal supuesto, sin distinción alguna. También, la medida legislativa tiene una finalidad válida consistente en beneficiar y reconocer la labor del Juez desempeñada en su cargo, más no pretende ser un detrimento intelectual o físico del destinatario; así como cumple con los requisitos de idoneidad y proporcionalidad.



También, el Congreso Local señala que la porción normativa controvertida va dirigida a una generalidad de servidores públicos que se aplica a todos los sujetos que se ubiquen en la circunstancia de haber cumplido la edad de sesenta y cinco años, sin distinción entre sujetos, por lo que cumple con las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

Los Estados tienen libertad de configuración para determinar la edad límite para ejercer el cargo de Juez de primera instancia, además de que la edad de sesenta y cinco años es similar a la establecida para el retiro forzoso para el cargo de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con los artículos 106 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, el artículo 116 constitucional no prevé una edad de retiro de los Jueces y Magistrados Locales, pero sí en la fracción III señala que tanto en las Constituciones Locales como en las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales Locales se deben fijar las condiciones de ingreso, permanencia y formación de dichos servidores públicos. En tal medida, la garantía a la estabilidad en el cargo de un funcionario judicial no es de carácter vitalicio sino está sujeta a un plazo cierto y determinado.

También es infundado el planteamiento relativo a que el límite de edad es equiparado a una sanción de responsabilidad administrativa, porque el precepto impugnado lo que regula son tres supuestos distintos de remoción para Juez de primera instancia y no una sanción por responsabilidad administrativa.

Asimismo, resulta infundado el argumento consistente en que el Congreso de Tlaxcala no se ajustó al principio pro persona y al control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, pues el precepto controvertido no vulnera la Constitución General ni el derecho internacional en la materia, y la autoridad legislativa no tiene la facultad de ejercer un control difuso de leyes, sino que corresponde en exclusiva a los órganos jurisdiccionales.

3. Finalmente, el precepto combatido tampoco transgrede la libertad de trabajo prevista en el artículo 5o. constitucional, pues la causa de remoción no



implica un impedimento a la persona removida a que ejerza la profesión, industria, comercio o trabajo lícito que le acomode. Considerar lo contrario llevaría al absurdo de pensar que el derecho a la libertad de trabajo se limita al ejercicio del cargo de Juez de primera instancia.

Las garantías institucionales que rodean el cargo de Juez de primera instancia no deben confundirse con la libertad de trabajo, de tal modo que el límite de edad constituye un beneficio o reconocimiento a la carrera judicial, lo que no transgrede en algún modo la libertad de trabajo. De ahí que son inaplicables los criterios invocados por el accionante al no guardar relación con la materia de impugnación.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala. El consejero jurídico del Poder Ejecutivo Local señaló lo siguiente:

La soberanía nacional reside en el pueblo y se ejerce por los Poderes de la Unión mediante los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; asimismo, fue voluntad del pueblo establecer la organización del Estado Mexicano en una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. De ahí que, los Estados miembros de la Federación deben organizarse de conformidad con la Constitución, en particular conforme a las bases normativas de su artículo 116.

Ahora bien, en la fracción III del artículo 116 constitucional se establecen las bases y principios del ejercicio del Poder Judicial de los Estados, que se ejercerá por medio de los tribunales que reconozcan las Constituciones y las leyes locales, las cuales establecerán las condiciones de ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales.

De la lectura del precepto constitucional aludido, no se advierte una edad máxima para ostentar el cargo de Juez de primera instancia, sino que sólo se condiciona la permanencia de los funcionarios judiciales al cumplimiento de los requisitos previstos en las Constituciones y leyes locales.

En un principio, la iniciativa del gobernador del Estado proponía que el retiro fuera a la edad de setenta años para homologarlo con la edad de retiro de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero el Congreso



Local dispuso modificar la propuesta para establecer la edad de sesenta y cinco años, sin que ello vulnere los principios de igualdad y no discriminación, puesto que se atendió a lo establecido en el artículo 116 constitucional.

Asimismo, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General prevé el derecho de los ciudadanos a ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las cualidades que establezca la ley. En tal sentido, el establecimiento de la edad de sesenta y cinco años como edad máxima para desempeñar la función de juzgador está dentro de la potestad normativa del legislador local para determinar el motivo de conclusión de aquel servidor público. El hecho de fijar una edad elimina la necesidad de determinar en cada caso concreto el momento en que un Juez ha perdido sus capacidades para desempeñar sus funciones y se le sustrae la decisión de si sus facultades han disminuido, así como las consecuencias que de ello deriva.

Por otra parte, para efectos de acceder a cargos públicos, la edad no puede conceptualizarse como una categoría sospechosa, pues el propio artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la ley puede reglamentar el acceso a las funciones públicas exclusivamente por razón de edad. En consecuencia la medida resulta convencional, y resulta admisible para el Congreso Local reglamentar las condiciones de permanencia en la función pública por razones de edad. En este sentido, la edad no representa una restricción indebida al principio de igualdad, sino que es un requisito legal válido para el ejercicio de la función pública.

El límite de edad para desempeñar el cargo de Juez de primera instancia tampoco vulnera el derecho de igualdad, en tanto que resulta aplicable a todos los sujetos que encuadren en el supuesto normativo, lo que da un trato igualitario.

Cabe destacar que la Segunda Sala de este Alto Tribunal en la contradicción de tesis 249/2011 ha sostenido que el límite de edad para el retiro de Jueces y Magistrados del Distrito Federal no implica vulneración al principio de igualdad y no discriminación.

Así, contrario a lo que afirma el accionante, la reforma controvertida sólo pretende homologar la edad de retiro forzoso de los Jueces de primera instancia con la de los Magistrados, prevista en el artículo 79 de la Constitución Local.



SEXTO.—**Opinión de la procuradora general de la República.** No formuló opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad 128/2015.

SÉPTIMO.—**Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre el artículo 84, último párrafo, de la Constitución del Estado de Tlaxcala con la Constitución General y diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En primer término se analizará si la demanda se presentó en forma oportuna.

El artículo 84, último párrafo, de la Constitución del Estado de Tlaxcala fue publicado mediante Decreto Número 136 en el Periódico Oficial Local el seis de noviembre de dos mil quince.

Así, 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,¹ el plazo de treinta días para promover la presente acción transcu-

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

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



rió del sábado siete de noviembre al domingo seis de diciembre de dos mil quince; sin embargo, al ser éste último día inhábil se toma en cuenta el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes siete de diciembre.

En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad se presentó el lunes siete de diciembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja 25 del expediente, su presentación fue oportuna.

TERCERO.—Legitimación. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la ley reglamentaria de la materia,² establecen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, con el carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acreditó con copia de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve.³

² "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. ..."

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

³ Foja 26 del expediente.



Asimismo, dicho funcionario ostenta la representación de la comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su reglamento interno;⁵ y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁶

Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de un artículo de la Constitución del Estado de Tlaxcala con la Constitución General, por estimarlo violatorio de los derechos a la igualdad ante la ley, a la no discriminación, a la libertad de trabajo y al trabajo digno y socialmente útil y del principio pro persona.

En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala no hicieron valer causa de improcedencia alguna, ni se advierte de oficio.

QUINTO.—Estudio de fondo. En su único concepto de invalidez, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 84,

⁴ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

⁵ **"Artículo 18.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

⁶ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."



último párrafo de la Constitución del Estado de Tlaxcala, en la porción normativa que dispone "o por haber cumplido sesenta y cinco años", por considerar que genera un trato discriminatorio en razón de edad al prever como causa para remover a una persona del cargo de Juez de primera instancia, el cumplir sesenta y cinco años, lo cual no tiene una justificación razonable, máxime que se equipara la edad a una responsabilidad administrativa que debe ventilarse de conformidad con el procedimiento para la aplicación de sanciones. En tal sentido, considera que la norma impugnada no supera un test estricto de constitucionalidad.

A su vez, la comisión aduce que la norma impugnada implica una restricción a la libertad de trabajo, prevista en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que impone una edad límite para desempeñar el cargo de Juez de primera instancia, lo que también transgrede el derecho de toda persona a tener un trabajo digno y socialmente útil establecido en el artículo 123 constitucional.

A fin de dar respuesta a los planteamientos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es necesario, en primer lugar, referirse al marco teórico sobre el derecho a la igualdad y no discriminación para después proceder al análisis del precepto impugnado.

I. Alcances del derecho a la igualdad y no discriminación

El principio de igualdad está previsto en el artículo 1o. de la Constitución General a través de la prohibición de discriminación.⁷ Asimismo, el derecho a la igualdad está reconocido en el orden jurídico internacional en los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁸ en los artículos 2, 3 y

⁷ "Artículo 1o.

"...

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

⁸ "Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."



26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;⁹ y por cuanto hace al sistema convencional interamericano destacan el preámbulo y artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁰ y los artículos 1 y 524 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹¹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en su Opinión Consultiva OC-4/84, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, que:

"La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y 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,

"Artículo 2. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. ..."

⁹ **"Artículo 2. 1.** Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

"Artículo 3. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente pacto."

"Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

¹⁰ **Preámbulo.** Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros. ...

"Artículo II. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna."

¹¹ **"Artículo 1.** ... Los Estados partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. ..."

"Artículo 24. ... Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."



por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza."¹²

No obstante, la CIDH ha establecido que "*no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana*".¹³ En este mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose en "*los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos*", advirtió que sólo es discriminatoria una distinción cuando "*carece de justificación objetiva y razonable*".¹⁴

Asimismo, la CIDH estableció que: "*[n]o habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana*".¹⁵

En los mismos términos esta Suprema Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la cláusula de igualdad y no discriminación, señalando

¹² Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrafo 55.

¹³ Ibid.

¹⁴ Eur. Court H.R., Case of Willis v. The United Kingdom, Judgment of 11 June, 2002, para. 39; Eur. Court H.R., Case of Wessels-Bergervoet v. The Netherlands, Judgment of 4th June, 2002, para. 42; Eur. Court H.R., Case of Petrovic v. Austria, Judgment of 27th of March, 1998, Reports 1998-II, para. 30; Eur. Court H.R., Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium, Judgment of 23rd July 1968, Series A 1968, parafo (sic) 34.

¹⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-4/84, supra nota 24, párrafo 57.



que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad 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 lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.¹⁶ Sin embargo, también se señaló que, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.¹⁷ Un trato será discriminatorio si la distinción se encuentra injustificada, o en otras palabras si carece de una razón válida desde el punto de vista constitucional.¹⁸

Así, la igualdad constituye un principio derivado de la noción de idéntica dignidad de las personas, la cual prohíbe la discriminación en la distribución de derechos. Será discriminatoria la asignación de derechos si éstos se confieren distinguiendo situaciones de manera injustificada.

Asimismo, cuando el principio de igualdad se materializa en el contenido o en la aplicación de la ley, se le denomina **igualdad ante la ley**.¹⁹ En esta vertiente, este principio comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el

¹⁶ P./J. 9/2016 (10a.) de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL." Tesis aislada Pleno. Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro XXXIV, Tomo I, septiembre de 2016, página 112, «con número de registro digital: 2012594».

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ 1a./J. 87/2015 (10a.), de título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO." Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Libro XXV, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, «con número de registro digital: 2010595».

¹⁹ Ver Bilbao Ubillos, Juan María y Rey Martínez, Fernando, *El principio Constitucional de Igualdad en la Jurisprudencia Española*, en *"El principio constitucional de igualdad"*, Miguel Carbonell (compilador), México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003. Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2a. edición, Navarra, Civitas, 2005. Rey Martínez, Fernando, ¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad constitucional?, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 45 (2011), páginas 167-181.



igual tratamiento a todas las personas en la *distribución* de los derechos.²⁰ Así, existe discriminación normativa cuando *dos supuestos de hecho equivalentes* son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado.²¹

De acuerdo con la doctrina especializada, entre la infinidad de formas que puede adoptar la discriminación normativa, las más comunes son la exclusión tácita y la diferenciación expresa.²² Como su nombre lo indica, la *discriminación por exclusión tácita* de un beneficio tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele ocurrir cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico, *sin hacer mención alguna de otro colectivo* que se encuentra en una situación equivalente.

En cambio, la *discriminación por diferenciación expresa* ocurre cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes. En este segundo caso, la exclusión es totalmente explícita, toda vez que el legislador crea un régimen jurídico distinto para ese supuesto de hecho o situación equivalente. En este orden de ideas, quien aduce el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa busca quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido y, en consecuencia, que no se le aplique el régimen jurídico creado para su situación.

Así, para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea *por exclusión tácita o por exclusión expresa*. Esto es, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

²⁰ Guastini, Riccardo, "Breve lección sobre igualdad", *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, 2013, página 34.

²¹ González Beilfuss, Markus, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Madrid, CEPC, 2000, página 24.

²² *Ibidem*, páginas 29-30.



Ahora bien, una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la *razonabilidad* de la medida,²³ también entendido como test de igualdad.

Generalmente, el **test ordinario de igualdad** consiste en establecer la *legitimidad* del fin, debiendo ser la medida, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita a determinar si existe una relación racional entre el medio elegido por el legislador y el fin que se persigue con la medida. En la doctrina norteamericana se identifica a este test como *rational basis review*.²⁴

No obstante, esta Suprema Corte ha sostenido en múltiples precedentes que cuando la distinción impugnada se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un **test estricto** para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.²⁵ En esos casos, se ha señalado que "*el Juez constitucio-*

²³ *Ibidem*, página 37.

²⁴ Sullivan M. Kathleen y Gerald Gunther, *Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 2010, página 500.

²⁵ Por todos, véase "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." [Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, «con número de registro digital: 169489», tesis 2a. LXXXIV/2008. Tesis aislada, materia constitucional]; "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." [Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, «con número de registro digital: 169490», tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional]; "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS." [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, con número de registro digital: 165745, tesis P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional]; "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO." [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, «con número de registro digital: 163766», tesis aislada, materia constitucional]; "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS." [Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de



nal deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad" (énfasis añadido).²⁶

En este orden de ideas, una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se

2010, página 183, «con número de registro digital: 163768», tesis 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional]; "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." [Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, «con número de registro digital: 164769», tesis 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional]; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)." [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, «con número de registro digital: 161272», tesis P. XXIV/2011, tesis aislada, materia constitucional] "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO." [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, «con número de registro digital: 161364», tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional]; "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." [Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, «con número de registro digital: 161310», tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional].
²⁶ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." [Novena Época, «con número de registro digital: 169877», Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175].



ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.²⁷ Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

El test estricto de igualdad supone que en primer término deba examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una *finalidad imperiosa* desde el punto de vista constitucional. Al respecto, la Primera Sala sostuvo en el **amparo directo en revisión 988/2004** que cuando se aplica el test de escrutinio estricto para enjuiciar una medida legislativa que realiza una distinción no debe exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible. Dicho de otra forma, la finalidad perseguida no debe ser abiertamente contradictoria con las disposiciones constitucionales. Así, al elevarse la intensidad del escrutinio debe exigirse que la finalidad tenga un apoyo constitucional claro: debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante.

En la terminología de la jurisprudencia estadounidense, se dice que la medida tiene que perseguir un "*compelling state interest*".²⁸ En el ámbito doctrinal se ha señalado que una forma de entender en la tradición continental este concepto podría ser que la medida debe perseguir la satisfacción o protección de un mandato de rango constitucional.²⁹

Luego, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. Así, la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados. Otra forma de decirlo, sería que la medida debe

²⁷ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. Ed., Madrid, CEPC, 2007, páginas 220-243.

²⁸ Esta expresión a veces es traducida como "interés urgente". Cfr. Saba, Roberto P., "Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?", en Roberto Gargarella (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, t. II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

²⁹ En este sentido, véase Ferreres Comella, *Op. Cit.*, página 233.



estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. En este caso, en la jurisprudencia norteamericana se ha establecido que la medida debe estar "*narrowly tailored*" con la finalidad.

Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. A esta grada del test se refiere la jurisprudencia norteamericana cuando exige que la distinción legislativa sea "*the least restrictive means*".

Así, en resumen, la aplicación del test de igualdad supone: 1) que se determine si existe una distinción; 2) que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario; y, 3) que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.

II. Estudio del artículo impugnado.

El precepto que se acusa de discriminatorio establece lo siguiente:

"Artículo 84. Los Magistrados serán nombrados por el Congreso, con la votación de las dos terceras partes del total de los diputados que integren la Legislatura, tomando como base el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo anterior y lo dispuesto en la fracción XXVII del artículo 54 de esta Constitución.

"Los Jueces de primera instancia podrán ser ratificados y declarados inamovibles. El Consejo de la Judicatura resolverá sobre la confirmación o remoción, con anticipación de sesenta días naturales a la fecha en que expire el plazo de ejercicio del Juez que corresponda, considerando los informes que se tengan respecto al desempeño de su labor y la opinión del Tribunal Superior de Justicia.

"Los Jueces de primera instancia ratificados serán inamovibles durante el periodo de su encargo, el cual se perderá solamente cuando incurran en faltas de probidad u honradez, mala conducta, negligencia en el desempeño de sus labores, sean condenados por sentencia ejecutoriada en juicio de responsabili-



dad, en los casos que este proceda, sean jubilados en los términos legales o renuncien a su puesto, acepten desempeñar otro empleo o encargo de la Federación, Estados, Municipios o particulares, salvo los cargos en las instituciones educativas o en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.

"Los Jueces de primera instancia podrán ser removidos de su cargo por el Consejo de la Judicatura, considerando la opinión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de conformidad con el procedimiento para la aplicación de sanciones contemplado en la ley que determine las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos; por incapacidad física o mental **o por haber cumplido sesenta y cinco años.**"

Como se ha indicado, para estudiar la constitucionalidad de una norma a través del test de igualdad, es necesario establecer en primer término, si la misma establece una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. En este caso, la medida legislativa examinada *distingue* entre los Jueces de primera instancia menores de sesenta y cinco años y los que hayan cumplido esta edad, en tanto los primeros sólo podrán ser removidos por incurrir en las causas señaladas en el párrafo tercero del artículo 84 –faltas de probidad u honradez, mala conducta, negligencia en el desempeño de sus labores, sean condenados por sentencia ejecutoriada en juicio de responsabilidad, en los casos que este proceda, sean jubilados en los términos legales o renuncien a su puesto, acepten desempeñar otro empleo o encargo de la Federación, Estados, Municipios o particulares, salvo los cargos en las instituciones educativas o en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia– mientras que los segundos podrán ser removidos del cargo, además, por haber alcanzado esa edad.

Dicha distinción se hace con base en una categoría especialmente protegida por la Constitución General, en tanto en el artículo 1o. se establece que nadie podrá ser discriminado con base en la "edad". Por tal motivo, es preciso hacer un escrutinio estricto de la disposición que ahora se analiza.

Al respecto, no resulta persuasivo el argumento del consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala en el sentido de que el criterio de edad no puede conceptualizarse como una categoría sospechosa para efectos del acceso a cargos públicos dado que el artículo 23 de la Convención Americana



sobre Derechos Humanos establece que la ley puede reglamentar el acceso a las funciones públicas exclusivamente por razón de edad. En primer lugar, porque la edad como categoría sospechosa está prevista en la Constitución por lo que, en todo caso, lo previsto en el precepto convencional cobraría relevancia para efectos del análisis de la finalidad de la medida y no para efectos de la intensidad del escrutinio. Y además, porque si bien el criterio de edad como requisito mínimo para acceder a una función pública condiciona la obtención de un beneficio, tomado como un límite máximo a partir del cual una persona es excluida de cierta actividad resulta más problemático, en tanto se proyecta sobre personas que están en una etapa de la vida en la que tienen mayor vulnerabilidad y riesgo de enfrentar dificultades para acceder a los servicios básicos y de salud, lo que entra de lleno en los criterios que dan lugar a la necesidad de desplegar un escrutinio estricto.

Así, debe verificarse que la medida persiga una finalidad constitucionalmente imperiosa, que esté estrictamente conectada con la consecución de dicho fin, y que no exista una medida alternativa menos lesiva para lograr dicho propósito. La medida que ahora se analiza consiste en la distinción entre los Jueces de primera instancia mayores y menores de sesenta y cinco años para efectos de la remoción del cargo.

a. Finalidad constitucionalmente imperiosa

Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada argumentan en sus informes que la finalidad de la medida consiste en otorgar un beneficio en favor del funcionario, que habiendo alcanzado una cierta edad, tiene derecho a un descanso por los años que ha dedicado al servicio activo, toda vez que ha demostrado su compromiso y entrega a la función judicial, por lo que a partir de esa edad, la conclusión de su encargo no merma ni trunca su ya probada carrera judicial, pues estimar obligatoria su continuidad implicaría exigir una conducta supererogatoria.

Esta finalidad –fraseada en los términos que este Pleno usó en la controversia constitucional 32/2007, como justificación para el retiro forzoso de los Magistrados del Estado de Baja California a los setenta años– se identifica con la necesidad de establecer una temporalidad razonable en el cargo de Juez de primera instancia.



Asimismo, del procedimiento legislativo que dio origen al precepto impugnado se desprende que se invocó como finalidad de la medida, lo siguiente:

"Por lo que se refiere a los Jueces de primera instancia, el último párrafo del artículo 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, establece que para su nombramiento se deben reunir los mismos requisitos que se señalan para los Magistrados, con excepción de la edad, que será de cuando menos treinta años y del título profesional que deberá tener fecha de expedición de al menos cinco años anteriores al día de su nombramiento.

"Tomando en consideración lo expuesto en párrafos precedentes y **con la finalidad de que paulatinamente se vaya dando un relevo generacional que fortalezca al Poder Judicial del Estado**, se considera pertinente proponer a través de esta iniciativa la homologación de la edad de retiro de los Jueces de primera instancia con la que se señala para el caso de los Magistrados, de acuerdo a lo previsto en el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política Local, e incorporar además que podrán ser removidos de sus cargos por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, por incapacidad física o mental, por sanción que determine el Consejo de la Judicatura, considerando la opinión del Tribunal Superior de Justicia, o por haber cumplido sesenta años."³⁰

Así, tanto de los informes rendidos durante la instrucción de la presente acción, como del contenido del proceso legislativo y del contexto normativo del precepto impugnado, se advierte que la medida combatida persigue la finalidad de establecer un periodo cierto de duración en el cargo de Juez de primera instancia, para así asegurar un relevo generacional en el Poder Judicial de la entidad, facilitando el acceso de personas más jóvenes al cargo.

Este Tribunal Pleno encuentra que dicha finalidad es constitucionalmente imperiosa.

³⁰ Iniciativa del gobernador del Estado de Tlaxcala con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, foja 157 del expediente.



La reforma constitucional de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete que enmendó los artículos 17 y 116 de la Constitución General, tuvo como objetivo el fortalecer la independencia de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que este postulado básico debe garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias. Por ello, se consagraron garantías institucionales que gravitan alrededor de un principio general compuesto por la independencia y la autonomía judiciales, a saber: 1) la idoneidad en la designación de los Jueces y Magistrados; 2) la consagración de la carrera judicial; 3) la seguridad económica de Jueces y Magistrados; 4) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo; y, 5) la autonomía de la gestión presupuestal.³¹

En cuanto a la garantía de estabilidad de los Jueces y Magistrados en el cargo, este Alto Tribunal la ha interpretado como una salvaguarda de la independencia judicial que comprende, por un lado, la determinación en las constituciones locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo y, por el otro, la posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado.³² La estabilidad consiste así, en la seguridad jurídica para el juzgador de que no será

³¹ Al respecto véase la jurisprudencia: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 32, «con número de registro digital: 190971», P./J. 101/2000. "CONSEJOS DE LA JUDICATURA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. SU ACTUACIÓN DEBE RESPETAR LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2009, página 1239, «con número de registro digital: 165848», P./J. 115/2009.

³² Al respecto, véase las tesis de rubro: "INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 8, «con número de registro digital: 190971», P./J. 106/2000. "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1447, «con número de registro digital: 175896», P./J. 19/2006. "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. LA SEGURIDAD O ESTABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL CARGO LA OBTIENEN DESDE EL INICIO DE SU DESEMPEÑO Y NO HASTA QUE SE LOGRA LA INAMOVILIDAD JUDICIAL, AUNQUE CON LA CONDICIÓN DE QUE SE LLEGUEN A DISTINGUIR POR SU DILIGENCIA, EXCELENCIA PROFESIONAL Y HONESTIDAD INVULNERABLE." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, página 14, «con número de registro digital: 190972».



separado del cargo dentro del periodo para el cual fue designado y, en su caso, ratificado, salvo por las causas que señale la ley.

Pues bien, entre los criterios admitidos para establecer la duración en el ejercicio de la función judicial se encuentran: (i) el de fijar la duración vitalicia del cargo; (ii) el de establecer una edad límite; y, (iii) el de establecer un periodo fijo. Con cualquiera de estos métodos se permite a quienes ocupan el cargo, contar con las garantías de inamovilidad y de estabilidad judicial, es decir, se les brinda la seguridad de que no serán removidos de sus puestos durante ese periodo, como lo requiere el párrafo quinto de la fracción III del artículo 116 constitucional, a menos que incurran, por ejemplo, en causas de responsabilidad.

Por cuanto hace a la finalidad de obtener un relevo generacional en la integración del Poder Judicial Local, este Pleno advierte que este objetivo se relaciona con el derecho de acceso a los cargos públicos en igualdad de circunstancias, previsto en el artículo 35, fracción VI, constitucional,³³ así como en los artículos 23, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁴ 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁵ y 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer,³⁶ pues con ello se busca obtener una rotación en los

³³ **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley. ..."

³⁴ **Artículo 23. Derechos políticos**

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. ..."

³⁵ **Artículo 25**

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

³⁶ **Artículo 4**

"Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

"...

"j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones."



cargos a través de la cual se amplíen las oportunidades de jóvenes juristas de avanzar en la carrera judicial y acceder al cargo de Juez de primera instancia.

En estas condiciones, en la medida en que la disposición combatida busca establecer un periodo para el desempeño del cargo de Juez de primera instancia en el Estado de Tlaxcala que permita renovar las filas del Poder Judicial Local, debe concluirse que está encaminada a la satisfacción de mandatos de rango constitucional, como son la estabilidad judicial y el acceso a las funciones públicas del Estado en igualdad de circunstancias.

b. Adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa

Para pronunciarse respecto del requisito de adecuación estrecha, es pertinente apuntar que las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación han sostenido, en diversos precedentes, que el retiro forzoso de Jueces y Magistrados, así como de otros funcionarios, es una medida adecuada para garantizar la renovación generacional de los órganos y para dar oportunidad a más personas de acceder a las funciones públicas.³⁷

En efecto, las normas sobre retiro forzoso se consideran generalmente como un instrumento adecuado del que dispone el legislador para lograr el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos, precisamente porque al preverse que todos quienes alcanzan esa edad deban dejar el cargo, se abre la posibilidad de que sean sustituidos por otros aspirantes al mismo.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la medida cuestionada tiene ciertas particularidades que deben analizarse cuidadosamente.

³⁷ Véase en este sentido, los fallos emitidos por la Primera Sala en el amparo en revisión 1845/2006 (Magistrados de la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) y el amparo en revisión 168/2013 (miembros del Servicio Exterior Mexicano), resueltos en sesión de catorce de febrero de dos mil siete y cinco de junio de dos mil trece, respectivamente. Asimismo, los fallos emitidos por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 249/2011 (Jueces y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal) y el amparo en revisión 878/2015 (militares de las Fuerzas Armadas Mexicanas), resueltos en sesión de veintinueve de junio de dos mil once y cuatro de noviembre de dos mil quince, respectivamente.



Por un lado, el precepto impugnado señala que los Jueces de primera instancia "*podrán ser removidos de su cargo por el Consejo de la Judicatura*" por haber cumplido sesenta y cinco años. Dicha redacción da lugar a interpretar que, más que una causa de retiro forzoso, lo que se estableció en la Constitución Local es una causa de remoción, consistente en alcanzar la edad indicada, la cual puede ser aplicada discrecionalmente por el Consejo de la Judicatura.

Más aún, el precepto no es claro en cuanto a la manera como opera dicha remoción, pues de su lectura caben dos interpretaciones: por un lado, puede entenderse que el retiro o remoción se hará "*considerando la opinión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de conformidad con el procedimiento para la aplicación de sanciones contemplado en la ley que determine las responsabilidades y sanciones de los servidores públicos*", o bien, en el sentido de que dicho procedimiento no es aplicable para los supuestos de incapacidad física o mental o por haber cumplido sesenta y cinco años.

A juicio de este Pleno, interpretar el precepto impugnado en el sentido de que faculta al Consejo de la Judicatura Local para remover a los Jueces de primera instancia que alcancen la edad de sesenta y cinco años, mediante la instauración de un procedimiento de responsabilidades en el que debe tomarse en cuenta la opinión del Tribunal Superior de Justicia, haría de esta disposición una medida del todo inadecuada para los fines propuestos.

Un elemento central para considerar que el retiro forzoso es una previsión idónea para garantizar el acceso en igualdad de circunstancias a la función jurisdiccional, radica en que la medida sea aplicable a todos quienes se coloquen en el mismo supuesto, es decir, a todos los servidores públicos que alcancen una edad determinada, pues de esta manera, se prescinde de caer en estereotipos o estigmas que vinculan la edad con la pérdida de capacidad para desempeñar el cargo, sino que más bien se establece una regla general, aplicada a todos los sujetos que se ubiquen en una misma circunstancia, a través de la cual se impone un límite razonable al tiempo durante el cual se puede ejercer un cargo público, en aras de dar paso a las nuevas generaciones, sobre la base de que dicho ejercicio del cargo no es una prerrogativa absoluta ni un derecho adquirido inmutable.



La edad es un dato objetivo que permite establecer un límite al ejercicio de una función, sin que ello implique una presunción sobre la disminución de las habilidades físicas o mentales del servidor público en cuestión y, por ello, para considerar que se trata de una medida estrechamente vinculada con los fines de garantizar la estabilidad en el empleo de los juzgadores y garantizar el acceso igualitario a la función jurisdiccional, **es imperativo que el retiro forzoso se diseñe como una medida que opera por ministerio de ley**. Esto es, que no se sujete al desarrollo de un procedimiento ni quede en manos de una autoridad administrativa pronunciarse sobre su procedencia, pues en tal caso, la medida sólo estaría potencialmente conectada con los objetivos perseguidos, al depender de que efectivamente se liberaran las plazas ocupadas por quienes alcanzan la edad límite.

Ahora bien, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la norma impugnada se advierte que la disposición en estudio se concibió como una edad de retiro forzoso, pues expresamente se señaló que para efectos del relevo generacional pretendido, lo adecuado era *"la homologación de la **edad de retiro de los Jueces de primera instancia** con la que se señala para el caso de los Magistrados, de acuerdo a lo previsto en el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política Local"*. Asimismo, se previó como una medida adicional y desvinculada de dicho retiro forzoso *"incorporar además que podrán ser removidos de sus cargos por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, por incapacidad física o mental, por sanción que determine el Consejo de la Judicatura, considerando la opinión del Tribunal Superior de Justicia"*.

De allí que la modificación al artículo 84 de la Constitución Local haya consistido en añadir al final del último párrafo la expresión *"por incapacidad física o mental o por haber cumplido sesenta y cinco años"*, después de un punto y coma que separa dicha cláusula de la relativa a la instauración del procedimiento administrativo, lo que apunta a que dichos supuestos constituyen causas adicionales de terminación del cargo y no supuestos de remoción por el Consejo mediante el procedimiento de responsabilidades con opinión del Tribunal Superior de Justicia.

Si bien podría argumentarse que al margen de lo señalado en el procedimiento legislativo a fin de cuentas lo que se plasmó en la norma impugnada



no fue una medida de retiro forzoso aplicable a todos los Jueces sino una causa de remoción discrecional por parte del Consejo de la Judicatura Local, **lo cierto es que el precepto impugnado admite una interpretación conforme con la Constitución** si se lee en el sentido de que la expresión "*podrán ser removidos*" no establece una facultad discrecional del Consejo de la Judicatura en relación con el supuesto de alcanzar la edad de sesenta y cinco años –de hecho la operación de caracterizar al vocablo "podrá" como una obligación no potestativa de las autoridades administrativas es muy recurrente en el ámbito de la interpretación judicial– ni le es aplicable a tal supuesto la cláusula relativa a la instauración del procedimiento de responsabilidades.

En suma, este Pleno concluye que la norma cumple con el requisito de adecuación estrecha, **siempre y cuando se interprete en el sentido de que establece el retiro forzoso de los Jueces de primera instancia a los sesenta y cinco años por ministerio de ley.**

Sólo así puede concluirse que la medida está específicamente diseñada para alcanzar los fines deseados.

c. Medida menos restrictiva

Finalmente, debe determinarse si la medida impugnada es la que restringe en menor medida los derechos en juego.

Al respecto, este Tribunal Pleno considera que la restricción impuesta a los servidores públicos que cumplen la edad de retiro forzoso es compensada por el derecho que adquieren al disfrute de la respectiva pensión de jubilación y a las garantías y prestaciones de seguridad social que contempla la legislación del Estado de Tlaxcala.

En efecto, la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala prevé distintas prestaciones de seguridad social³⁸ a favor de los servidores públicos de los

³⁸ **Artículo 3.** Sujeto a los requisitos que establece esta ley, pensiones civiles del Estado de Tlaxcala podrá otorgar cualquiera de las siguientes prestaciones y servicios:
"I. Jubilación;



tres poderes de esa entidad,³⁹ las cuales son cubiertas tanto por las aportaciones hechas por los órganos de gobierno como por el servidor público en activo, ya sea bajo la modalidad de cuentas colectivas (fondo de pensiones civiles)⁴⁰ o en cuentas individuales (cuenta de ahorro personal),⁴¹ dependiendo del momento en que entran al servicio público.⁴²

Particularmente, los artículos 41 y 42⁴³ prevén el derecho a la jubilación para los servidores públicos con treinta años de aportación a la institución y sesenta y cinco años de edad, con lo cual tienen derecho al pago de una pensión equivalente al 100% del salario pensionable percibido al momento de la jubilación, mientras que los artículos 44 y 45⁴⁴ prevén el derecho a la pensión

"II. Pensión por vejez;

"III. Pensión por invalidez;

"IV. Pensión por muerte;

"V. Pago póstumo a los jubilados y pensionados por vejez o invalidez;

"VI. Seguro de vida; y,

"VII. Créditos a jubilados, pensionados y servidores públicos."

³⁹ **Artículo 1.** La presente ley es de interés público y de observancia general en el Estado de Tlaxcala y se aplicará a los servidores públicos de los tres Poderes del Estado de Tlaxcala, los Municipios y las entidades de la administración pública estatal que coticen a la Institución, así como a los jubilados y pensionados en términos de esta ley."

⁴⁰ **Artículo 32.** El Fondo de Pensiones Civiles se destinará exclusivamente a otorgar las prestaciones establecidas en las fracciones I a V del artículo 3 de esta ley."

⁴¹ **Artículo 73.** Los servidores públicos del Estado de Tlaxcala por virtud de esta ley estarán sujetos a un régimen de cuentas individuales."

Para efectos del párrafo anterior, el Gobierno del Estado podrá, en su caso, firmar con el Instituto el convenio respectivo en materia de pensiones y salud.

⁴² **Artículo décimo.** Las personas que ingresen el (sic) servicio público a partir del día 1 de enero de 2014, serán sujetos del libro B y en ningún caso podrán acogerse al libro A de esta ley."

Artículo décimo primero. Los servidores públicos serán sujetos del libro A de este ordenamiento, excepto en el caso que se refiere el párrafo siguiente.

"Los servidores públicos tendrán derecho a optar por el régimen permanente de ahorro personal, siempre y cuando manifiesten su voluntad libre e informada y por escrito a la Institución de ser sujeto al libro B, dentro del plazo de seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."

⁴³ **Artículo 41.** Tienen derecho a la jubilación los servidores públicos con 30 años de aportación a la institución y 65 años de edad."

Artículo 42. La jubilación dará derecho al pago de una pensión equivalente al 100% del salario pensionable que el servidor público haya percibido hasta el momento de presentar su solicitud de jubilación."

⁴⁴ **Artículo 44.** Tienen derecho a la pensión por vejez los servidores públicos que habiendo cumplido 65 años de edad, tuvieren 20 o más años de servicio e igual tiempo de contribuir a la institución."



por vejez para los servidores públicos que, habiendo cumplido sesenta y cinco años de edad, tuvieren veinte años o más de servicio e igual tiempo de contribuir a la institución, la cual se aplica proporcionalmente a los años de aportación.

Adicionalmente, se advierte que no existe en la legislación del Estado de Tlaxcala ningún impedimento para que los Jueces de primera instancia retirados ejerzan su actividad profesional como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del propio Estado de Tlaxcala, por lo que el retiro forzoso no significa necesariamente el fin de su vida profesional.

En estas condiciones, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin y ser la media menos restrictiva para alcanzarlo, debe concluirse que el artículo 84, último párrafo de la Constitución del Estado de Tlaxcala no impone una restricción desproporcionada al derecho a la igualdad y no discriminación.

Artículo 45. El monto de la pensión por vejez se calculará aplicando el porcentaje que corresponda del cuadro siguiente al salario pensionable que el servidor público haya percibido hasta el momento de presentar su solicitud de pensión:

Años de aportación salario	Porcentaje Aplicable al pensionable
20	66.67
21	70.00
22	73.33
23	76.67
24	80.00
25	83.33
26	86.67
27	90.00
28	93.33
29	96.67
30	100.00*



Todo lo anterior pone de manifiesto, a su vez, que no se violan la libertad de trabajo ni el derecho a un trabajo digno y socialmente útil previstos en los artículos 5o. y 123 constitucionales,⁴⁵ como lo aduce la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El artículo 84, último párrafo impugnado no transgrede la libertad de trabajo, porque de su contenido no se advierte que les prohíba a los juzgadores en retiro aceptar y desempeñar otros empleos, cargos o comisiones a favor del Estado, aun de particulares, privándolos de toda clase de ingresos, sino únicamente se establece una edad límite para su retiro, lo que encuentra justificación en función del interés común que se persigue con ello.

⁴⁵ **Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

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

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

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



Así, la medida impugnada no representa violación a la libertad de trabajo, ya que su finalidad no es la de coartar ese derecho constitucional, más bien tiende a proteger al juzgador en la medida que constituye un beneficio y reconocimiento al desempeño de su cargo, garantizando a su favor el derecho a un descanso por los años dedicados a la carrera judicial. De esta manera, el derecho de la persona a trabajar queda intacta, pero para el cargo público específico dejan de reunirse los requisitos previstos por el legislador, en aras de un interés social mayor, como es garantizar el acceso igualitario a los cargos públicos.⁴⁶

En consecuencia, al resultar infundado el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, debe reconocerse la validez del artículo 84, último párrafo de la Constitución del Estado de Tlaxcala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

⁴⁶ "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado." [J]; Novena Época, Pleno, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 260, «con número de registro digital: 194152», P./J. 28/99.



SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 84, último párrafo de la Constitución del Estado de Tlaxcala, reformado mediante Decreto No. 136 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el seis de noviembre de dos mil quince, en términos de la interpretación conforme contenida en el considerando quinto de este fallo, en el sentido de que dicho precepto establece el retiro forzoso de los Jueces de primera instancia a los sesenta y cinco años por ministerio de ley.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

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 ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek con precisiones, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz con diferencias, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 84, párrafo último, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, al tenor de la interpretación conforme propuesta. El Ministro presidente en funciones Cossío Díaz anunció voto concurrente.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz.

Los Ministros presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de diez de julio de dos mil diecisiete, el primero por desempeñar una comisión oficial, el segundo por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones de dos mil quince, y el tercero por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones de dos mil dieciséis.

Dada la ausencia del Ministro presidente Aguilar Morales, el Ministro Cossío Díaz asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 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 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la acción de inconstitucionalidad 128/2015.

En sesión de diez de julio de dos mil diecisiete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el asunto citado al rubro, por unanimidad de ocho votos, en el sentido de reconocer la validez del artículo 84, último párrafo de la Constitución del Estado de Tlaxcala en términos de la interpretación conforme establecida en el fallo, en el sentido de que el precepto establece el retiro forzoso de los Jueces de primera instancia a los sesenta y cinco años «de edad» por ministerio de ley.

Como lo expuse en la sesión respectiva, concuerdo con el sentido de la resolución pero disiento de la metodología de análisis empleada. En este voto, reitero y



explico las razones de mi disenso argumentativo por el que formulé este voto concurrente.

I. Consideración de la mayoría

En el presente asunto, el Pleno de la Suprema Corte analizó una acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el artículo 84, último párrafo de la Constitución del Estado de Tlaxcala en la porción normativa que disponía "o por haber cumplido sesenta y cinco años".

La Comisión accionante consideró, totalmente, que dicho precepto atentaba contra los principios de igualdad y no discriminación consagrados en la Constitución Federal al establecer una discriminación por razón de edad. En ese sentido, afirmó que no existía justificación para remover a los Jueces de primera instancia por el simple hecho de cumplir determinada edad, máxime que el artículo combatido equiparaba la edad a una sanción de responsabilidad administrativa.

La mayoría consideró necesario realizar el análisis constitucional en términos del test estricto de igualdad por estar en presencia de una categoría sospechosa. De tal suerte, se concluyó que el artículo superaba el test estricto de igualdad al tener una finalidad constitucionalmente imperiosa, una adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa, así como el ser la medida menos restrictiva. Cabe destacar que en el análisis de la adecuación estrecha entre la medida y la finalidad, se hizo uso de una interpretación conforme para establecer que dicho procedimiento de remoción no equivalía a la instauración de un procedimiento de responsabilidad sino a un retiro forzoso de los Jueces de primera instancia a los sesenta y cinco años «de edad» por ministerio de ley.

II. Razones del disenso

Aun cuando estoy de acuerdo con el sentido de la resolución difiero de la argumentación empleada. Si bien la comisión accionante impugna en términos del derecho a la igualdad, no creo que se deba utilizar un test de igualdad para resolver este caso, ya que la norma impugnada no regula una situación jurídica diferenciada, sino que constituye una regla general para la terminación del ejercicio del cargo en un órgano judicial. Es decir, la intención fundamental de la norma es establecer un criterio objetivo de finalización del ejercicio del cargo para todos los que se encuentran en la misma categoría y no constituir una situación diferenciada utilizando la edad como categoría distintiva.



De este modo, la norma en realidad no distingue entre individuos incluyendo o excluyéndolos utilizando la edad como criterio generando como consecuencia una categoría sospechosa en términos del artículo 1o., sino que establece una regla aplicable a todos los operadores jurídicos de una misma categoría: todo Juez que llegue a los sesenta y cinco años «de edad» tendrá un retiro forzoso en las condiciones indicadas.

De hecho, en los precedentes al analizar este tipo de casos este Tribunal Pleno no ha aplicado el test de igualdad. Así, por ejemplo, al resolver la controversia constitucional 32/2007, se sostuvo que el límite de edad "no provoca desigualdades porque es aplicable a todos los sujetos que se ubiquen en la misma circunstancia".

Además de lo anterior, mi disidencia metodológica respecto al test de igualdad no es sólo una objeción teórica, ya que conlleva problemas prácticos. En particular en lo relativo al tercer paso del test de igualdad en el sentido de determinar si el retiro forzoso a los sesenta y cinco años «de edad» es la "medida menos restrictiva".

¿No es claramente menos restrictivo establecer un retiro forzoso a los setenta años «de edad» como hacía la norma analizada en el precedente de la controversia constitucional 32/2007? En este sentido, es sencillo comenzar a teorizar hipótesis "menos restrictivas". ¿No sería menos restrictivo establecer un sistema en que los Jueces de sesenta y cinco años de edad dieran entrenamiento y guía a los Jueces más jóvenes sin tener que retirarse? ¿O un sistema en el que el retiro no es forzoso pero es incentivado por una jubilación completa y los Jueces mayores conservan cierto peso consultivo en la Judicatura Local? En ese sentido, la metodología de la sentencia lejos de dar claridad, abre profundos cuestionamientos.

Por lo anterior, creo que la sentencia debía sostener directamente que la norma no establece una distinción desigual entre situaciones jurídicas sino un elemento de la integración judicial local, lo cual encuentra justificación en la exposición de motivos de la que se advierte que lo pretendido fue homologar la edad de retiro de los Jueces de primera instancia con la de los Magistrados del Estado. Así, la norma resultaría constitucional a la luz de la interpretación conforme que acertadamente propone la sentencia pero sin los problemas metodológicos mencionados.

Este voto se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

II. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

III. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SÓLO PUEDE OBLIGAR AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

IV. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ELEMENTOS PARA ANALIZAR EL GRADO DE SUFICIENCIA EN LA CLARIDAD Y PRECISIÓN DE UNA NORMA.

V. PRINCIPIO DE LEGALIDAD CONSTITUCIONAL. DIRECTRICES A PARTIR DE LAS CUALES SE VERIFICA.

VI. NORMAS PENALES EN BLANCO. SUS TIPOS CONFORME A LA JURISPRUDENCIA.

VII. PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. SU NATURALEZA Y ALCANCES.

VIII. DELITOS EN MATERIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE EN EL ESTADO DE JALISCO. LA REFERENCIA INDETERMINADA DE UN TIPO PENAL A CUALQUIER OTRA INFRACCIÓN A LA NORMATIVA EN DICHA MATERIA VULNERA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 122 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

IX. DELITOS EN MATERIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE EN EL ESTADO DE JALISCO. LA REFERENCIA INDETERMINADA DE UN TIPO PENAL A CUAL-



QUIER OTRA INFRACCIÓN A LA NORMATIVA EN DICHA MATERIA VULNERA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 122 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 123 Y 124 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLARARSE LA INVALIDEZ DE TODO EL CONTENIDO DE LA NORMA IMPUGNADA, ANTE LA POSIBILIDAD DE DEJAR UN TIPO PENAL CARENTE DE SENTIDO Y QUE NO HA SIDO EL PRETENDIDO POR EL LEGISLADOR LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 122 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 122, 123 Y 124 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL NO SE VEN AFECTADOS POR SU REFORMA CON POSTERIORIDAD A SU IMPUGNACIÓN EN ESE MEDIO DE CONTROL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 123 Y 124 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2016. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 19 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

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



SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 100/2016, promovida por el procurador general de la República en contra del artículo 122 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** El diez de noviembre de dos mil dieciséis, por escrito exhibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de procurador general de la República, promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 122 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, el cual fue reformado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el once de octubre de dos mil dieciséis.

2. El once de noviembre de dos mil dieciséis, por acuerdo de presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tuvo por recibido el anterior escrito y se formó y registró el expediente con el número 100/2016; asimismo, se asignó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

3. Días más tarde, el catorce de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco como autoridades demandadas para que rindieran sus respectivos informes.

4. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, el procurador general de la República formuló conceptos de invalidez argumentando, en esencia, lo siguiente:

a) Se actualiza una transgresión a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues contraviene el principio de legalidad dentro del cual existe el de irretroactividad de la norma y el de tipicidad o taxatividad. El principio de legalidad consiste en la exacta aplicación de la ley penal y que, para ello, la ley debe ser concebida sin ambigüedades, con exactitud, claridad y precisión para evitar confusión en su aplicación.



b) De acuerdo con la Corte Interamericana, el principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática y nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento no fueran delictivos, así, el artículo 9 de la Convención obliga a los Estados a definir las acciones u omisiones delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible.

c) A partir de lo anterior, se afirma que el artículo impugnado en su porción normativa "*o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte*", resulta violatorio de los derechos humanos, pues establece el tipo penal en el cual no se advierte una forma clara y exacta de la descripción típica al quedar al libre arbitrio de los operadores jurídicos que deben aplicar la norma la decisión sobre qué otra infracción a la normatividad aplicable es la que comprende el tipo.

d) En otras palabras, dado que el tipo penal exige la realización de "otra infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte", se incumple con la reserva de ley, toda vez que puede contener un universo de conductas que pueden ser sancionadas en sede administrativa, dejando en manos del operador jurídico calificar si la conducta realizada produce o no una infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte y, por tanto, realizar un ejercicio analógico que se encuentra proscrito por el párrafo tercero del artículo 14 constitucional y 9 de la Convención Americana.

e) Sobre esta cuestión se abunda que, el principio de legalidad, específicamente en la formulación de normas penales, comprende: **i)** el principio de reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en un acto formal y materialmente legislativo; **ii)** el principio de irretroactividad, según el cual está vedada la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona; y, **iii)** el principio de tipicidad o taxatividad según el cual las conductas punibles deben estar previstas en la ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón.



f) Por ello, se insiste en que el principio de legalidad radica en la exacta aplicación de la ley penal, el cual no sólo se circunscribe a meros actos de aplicación, ya que para su cabal cumplimiento la ley también debe ser concebida sin ambigüedades y en forma tal que los términos descriptivos del tipo penal especifiquen los elementos respectivos; es decir, el delito y la pena deben ser claros, precisos y exactos, a fin de evitar confusión en su aplicación.

g) Por su parte, de acuerdo con los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de exacta aplicación de la ley penal no se limita en su significado y alcance a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que ese abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y sin actuación arbitraria del juzgador que deje en incertidumbre jurídica al ciudadano.

h) Por ende, a juicio del procurador general de la República, el Congreso Estatal pone en entredicho la certeza que debe tener el ciudadano a quien se le aplique la norma, debido a que en el caso concreto no queda claro cuál es la conducta que constituye el delito y la remisión establecida genera imprecisiones y vaguedad en la prescripción normativa, debido a que impide conocer con certeza cuál es la materia de la prohibición del supuesto legal punible.

i) Consecuentemente, habrá casos en los que la vaguedad del hecho provoque que sea el Juez quien determine su contenido en cada caso concreto, produciendo un tipo penal abierto por reenvío, vulnerando así el derecho humano de exacta aplicación de la ley penal reconocido en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal.

j) Por otro lado, se explica que, aunque es claro que el tipo penal pretende sancionar al conductor que haya sido infraccionado con anterioridad por no acreditar la prueba de alcoholemia, lo cierto es que no hay lugar a dudas que la redacción del texto considera necesario que se cometa otra infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte y, con ello, el legisla-



dor local hace una remisión a otras normas que pudieran contener un universo indeterminado de conductas sancionadas en dicha materia. De esta forma, el reenvío inmerso en la norma genera un vacío sobre los supuestos que colman la descripción típica, transfiriendo al juzgador la elección de la actualización del tipo.

k) Para ejemplificarlo, se refiere al artículo 91 Bis de la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco que establece que "*los prestadores del servicio de transporte de pasajeros bajo demanda mediante aplicaciones móviles no podrán realizar oferta directa en la vía pública, ni podrán hacer sitio, matriz, base o similares*". Ese ejemplo es ilustrativo pues permitiría verificar, primero, si esa es una conducta se ubica dentro de la "normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte" y, en segundo lugar, determinar cuáles son los lugares "*similares*" a un sitio.

l) Otro ejemplo es el artículo 100, fracción XVII, del Reglamento de Tránsito y Vialidad para el Municipio de Puerto Vallarta, Jalisco –normatividad que dice es aplicable en materia de tránsito y transporte– que establece como infracción conducir un vehículo de motor, haciendo uso de aparatos de telefonía móvil o similar, salvo que utilicen aditamentos de manos libres. O el artículo 115 del Reglamento de Movilidad que prohíbe circular sobre carriles exclusivos, realizar maniobras de ascenso y descenso de personas o maniobras de carga y descarga de materiales, mercancías o animales, debiendo realizarlas a través de calles locales transversales, entre otras conductas.

m) A partir de tales normas ilustrativas, el accionante detalla que es evidente que se vulnera el principio de legalidad que obliga a definir las acciones u omisiones consideradas como delictivas de la manera más clara y precisa, con una definición de la conducta que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles.

n) Adicionalmente, se argumenta que la descripción típica de la norma no direcciona la reacción punitiva atendiendo a la naturaleza del bien jurídico que pretende salvaguardar, que es el de seguridad pública, sino que la dirige a sancionar el actuar del sujeto activo. Así, quien conduzca un vehículo y haya sido infraccionado dos o más veces cometerá un ilícito.



o) En torno a este punto, se sostiene que la norma reclamada no permite apreciar de qué forma el hecho de que una persona haya sido infraccionado previamente por no acreditar la prueba de alcoholemia, en adición a cualquier infracción de tránsito, ponga en peligro el bien jurídico de la seguridad pública. Es decir, el artículo 122 del Código Penal no sugiere que el sujeto activo se encuentre bajo el efecto del alcohol o estupefacientes, sino que haya sido infraccionado previamente por conducir en estado de ebriedad

p) Así, la porción normativa impugnada genera el absurdo de que cuando una persona previamente infraccionada por conducir en estado de ebriedad y, adicionalmente, no tenga limpiaparabrisas, produzca un ruido excesivo con el claxon, no tenga las placas colocadas en el lugar establecido en el reglamento o no utilice adecuadamente el cinturón de seguridad, podrá ser sancionado penalmente.

q) Insiste en que de una revisión de los cuerpos normativos existentes en la entidad, se tiene que habría que acudir a un sinnúmero de conductas que constituyen infracciones de tránsito y, por tanto, el artículo impugnado vulnera el principio de reserva de ley debido a que habría que acudir a actos formalmente administrativos para determinar si se ha configurado el ilícito penal o no. Tal como ha sido sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar que un acto materialmente legislativo pero formalmente administrativo, como son los reglamentos, aborden novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas de los órganos legislativos.

r) De igual manera, se afirma que el precepto impugnado es contrario a la prohibición de la delegación del contenido de la materia penal que, de acuerdo con el artículo 14 constitucional, debe regular el legislativo en virtud de que los delitos y las penas deben estar definidos por órganos que posean legitimidad democrática.

s) A su parecer, el artículo constituye una norma penal en blanco por ser un tipo penal abierto "por reenvío", ya que genera una remisión a normas formalmente administrativas como legislativas e incluso a normas que son insuficientes o confusas. Además, no es posible acudir a la interpretación conforme, pues



ello implicaría integrar todo un sistema normativo a efecto de corregir omisiones que generen la inconstitucionalidad y ello es inadmisibile en materia penal. La remisión a "la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte" genera un reenvío a normas indeterminadas que, lejos de clarificar el tipo penal, genera dudas, incertidumbre y confusión, impidiendo la certeza sobre qué es exactamente lo que está prohibido por el tipo penal.

5. Informe del Congreso del Estado de Jalisco. Seguido el trámite del asunto, se tuvieron por recibidos los informes de las autoridades demandadas. El veintiséis de diciembre de dos mil dieciséis se recibió el informe remitido por los diputados Edgar Oswaldo Bañales Orozco, María del Refugio Ruiz Moreno y Saúl Galindo Plazola, presidente y secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, en el cual expusieron, en síntesis, lo siguiente:

a) En primer lugar, se estima que es improcedente la acción de inconstitucionalidad por ser extemporánea, en virtud de que la porción normativa impugnada ya formaba parte del contenido de dicho artículo 122 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. Para el legislador, si bien es cierto que dicho precepto se reformó, también es cierto que únicamente se adicionó la parte que dice: *"o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por la autoridad"*, sin modificar la porción normativa "cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte", que ya estaba en la legislación que se publicó anteriormente. Así, toda vez que la porción normativa impugnada data de una reforma del doce de enero de dos mil seis, que versa sobre una modificación que no fue materia de dicha reforma, resulta inoportuna la acción de inconstitucionalidad.

b) En segundo lugar, relacionado con lo expuesto en el párrafo anterior, se dice entonces que la acción es improcedente en términos de la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia al ser inexistente la introducción de la porción normativa reclamada del artículo 122. La modificación consistió solamente en adicionar una hipótesis de reincidencia a las ya contenidas en dicho delito de tránsito con el texto "o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por



autoridad", lo que significa que la acción promovida se hace valer contra una porción normativa que no fue materia de tal reforma y que se encontraba desde el doce de enero de dos mil dieciséis.

c) Por otro lado, en cuanto a los conceptos de invalidez, se explica que un acto legislativo debe ponderarse en función a las atribuciones de la autoridad que lo emite y que, en el caso, el Congreso está constitucionalmente facultado para ello, sin que sea necesario que todas y cada una de las disposiciones sean materia de una motivación específica.

d) Dicho lo anterior, se afirma que son inoperantes los conceptos de invalidez, pues impugnan una parte del precepto que no fue modificada en el decreto que se combate y que, si bien fue adicionada por el legislador, ello atendió a que los presupuestos antes previstos por la norma no eran suficientes para lograr lo que toda norma penal persigue que es mantener la seguridad pública en beneficio del orden público y social.

e) Se aduce que de la exposición de motivos se advierte que el legislador estableció el tipo con el fin de reducir accidentes provocados por el alcohol y el volante, ya que esa es la primera causa de muerte y lesión de personas entre veinte y treinta y cuatro años. Por ello, consideró necesario aplicar una sanción lo suficientemente inhibitoria para el sujeto que ponga nuevamente en riesgo a peatones y conductores; y, que su conducta se considere como delito no grave.

f) Por tanto, se considera que la norma penal, como cualquier otra, necesita ser interpretada partiendo del lenguaje que se usó para su redacción y que el artículo impugnado no remite a "cualquier norma", sino que remite específicamente a "la normatividad en materia de tránsito y transporte".

g) Así, se concluye que de una interpretación sistemática de la norma se advierte que, la remisión de la norma no se refiere a infracciones provenientes del Reglamento de Tránsito, sino lógicamente a disposiciones relacionadas estrictamente con la vialidad de vehículos y de seguridad, como no uso de cinturón de seguridad de los ocupantes, no uso de sistemas de



retención infantil, entre otros (en específico, aquellos que tienen que ver con alcoholemia).

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Por su parte, por escrito recibido el dieciocho de enero de dos mil diecisiete, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, rindió su informe en el cual expuso, en síntesis, lo siguiente:

a) El derecho humano a la libertad de tránsito es un derecho complejo en el que intervienen diversos factores como los sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros y, por ello, es fundamental que cada Estado establezca los mecanismos suficientes para garantizar el acceso al libre tránsito y para brindar seguridad en su entorno.

b) El artículo 20 de la Ley de Movilidad de Transporte del Estado de Jalisco dispone que la Secretaría de Movilidad podrá llevar a cabo programas de control para prevenir accidentes generados por la ingestión de alcohol, en los cuales se realice a los conductores de manera aleatoria las pruebas de alcoholemia respectivas. Quien es detenido y trasladado a arresto incommutable por no pasar la prueba de alcoholemia, indudablemente puso en riesgo a peatones y a otros conductores.

c) A partir de dichas premisas, se sostiene que el artículo impugnado no vulnera el artículo 14 de la Constitución Federal, porque de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tipos penales pueden contener en su estructura elementos: a) objetivos, b) subjetivos y c) normativos. Por su parte el principio de taxatividad únicamente exige que el grado de determinación de la conducta sea tal que permita que ésta pueda ser conocida por el destinatario de la norma, lo cual puede realizar remitiéndose a aquellos dispositivos jurídicos de otras codificaciones para conocerlas.

d) Así, en el caso concreto, la conducta sancionable penalmente es clara en señalar que lo que se sanciona es: haber sido acreedor en dos ocasiones a una infracción por violar las disposiciones en materia de alcoholimetría y que,



adicionalmente, se cometa otra infracción a la normatividad de tránsito, lo cual sirve como una condición para su punición.

e) La norma tutela una diversidad de bienes jurídicos, como el mantenimiento del orden público, garantizar el libre tránsito de las personas, pero también su seguridad puesto que, de estacionarse en una carretera puede poner en alto grado de riesgo la vida e integridad de los que circulen por dicha vialidad. En cambio, el tipo penal no tiene como fin penar la falta de cinturón de seguridad o el estacionarse en un lugar prohibido en sí mismo, sino que hacerlo bajo los influjos del alcohol en niveles que son sancionados por las leyes administrativas cuando se trate de una conducta reiterativa.

f) Por ello, no existe un universo indeterminado de infracciones ni queda al libre arbitrio de la autoridad jurisdiccional determinar cuál aplicará, toda vez que las infracciones administrativas se encuentran previstas en ordenamientos jurídicos y sólo pueden ser castigados cuando la sanción administrativa ha sido establecida previamente a la conducta que se califica de infractora.

g) Además, la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco contiene un catálogo determinado de conductas consideradas como infracciones de la normatividad en materia de tránsito y transporte (capítulo II), por lo que no se permitiría a los juzgadores imponer penas por simple analogía y aun por mayoría de razón.

h) El no acreditar la prueba de alcoholemia pone de manera indubitable en peligro el bien jurídico tutelado de la seguridad pública y, aunque pareciera absurdo que se encuadre en un tipo penal una infracción como "no usar adecuadamente el cinturón de seguridad", lo cierto es que tales medidas tienen como objetivo proteger la vida de las personas, su integridad física, sus bienes, etcétera.

i) Por último, se argumenta que en su caso el juzgador no tendrá que remitirse a reglamentos administrativos para sancionar el delito, sino únicamente a la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.



7. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintiuno de febrero de dos mil diecisiete, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

8. 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 Federal, vigente al presentar la demanda, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el procurador general de la República plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y una porción normativa del artículo 122 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

III. Precisión de las normas reclamadas

9. Del análisis de los escritos de demanda de la acción de inconstitucionalidad se advierte que la parte actora impugnó el artículo 122 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción normativa que indica: *"o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte"*, emitida mediante el Decreto 25882/LXI/16, publicado el once de octubre de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

IV. Oportunidad

10. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante

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



"ley reglamentaria de la materia"), dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

11. En el caso, el procurador general de la República, Raúl Cervantes Andrade, impugnó la referida disposición del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco publicada el once de octubre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del doce de octubre al diez de noviembre de dos mil dieciséis. En ese sentido, dado que el escrito de la acción de inconstitucionalidad se presentó justo el diez de noviembre de dos mil dieciséis,² este Tribunal Pleno considera que se satisface el requisito de oportunidad.

V. Legitimación

12. La acción de inconstitucionalidad que ahora se analiza fue promovida por un sujeto legitimado de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce (vigente al momento de la presentación de la demanda por virtud de lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma respectivo):

"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:

"...

² Hoja 28, vuelta, del expediente en que se actúa.



"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

13. Conforme a tal disposición, la acción fue suscrita por Raúl Cervantes Andrade en su carácter de procurador general de la República.³ En consecuencia, se encuentra facultado para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

14. El Poder Legislativo del Estado de Jalisco hizo valer como causales de improcedencia la "inexistencia" de la norma y la extemporaneidad de la acción de inconstitucionalidad. Explicó que la porción normativa impugnada formaba parte del contenido de dicho artículo 122 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y que únicamente se reformó tal precepto para agregar la porción normativa *"o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por la autoridad"*, sin modificar la porción normativa *"cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte"* (que se encontraba en la legislación desde una reforma de doce de enero de dos mil seis). Es decir, afirmó que no hubo una verdadera modificación de la norma, pues parte del contenido que impugna se encontraba contenido en el precepto normativo y, por tanto, no puede ser objeto de revisión constitucional. Por ello, se adujo que la disposición reclamada entonces era inexistente, pues el legislador sólo agregó una hipótesis y no tuvo como intención incidir en la diversa porción normativa del artículo 122 que habla de cometer además infracciones a la normatividad en materia de tránsito y transporte.

15. Este Tribunal Pleno no comparte dichos planteamientos. Contrario a lo alegado por el Congreso del Estado de Jalisco, la reforma impugnada sí implicó una modificación material del precepto legal, que generó cambios normativos

³ *Ibidem*, hoja 16.



susceptibles de ser impugnados como un nuevo acto legislativo a partir del decreto publicado el once de octubre de dos mil dieciséis.

16. Para explicar la conclusión anterior, se hará un recuento de la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte en relación con los nuevos actos legislativos y, enseguida, se aplicará dichas consideraciones al caso concreto, a partir de una explicación de los antecedentes legislativos del precepto.

17. **Nuevos actos legislativos.** En integraciones anteriores este Tribunal entendía que la mera reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo distinto al anterior que puede ser impugnado sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad⁴ (dicho criterio quedó plasmado en la jurisprudencia P./J. 27/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.")⁵

18. Posteriormente,⁶ el Tribunal Pleno precisó que cuando la reforma o adición no fuera dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, no

⁴ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 14/2001, en sesión pública de siete de agosto de dos mil uno, por unanimidad de diez votos, estuvo ausente el Ministro Aguinaco Alemán.

⁵ Tesis emitida por el Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, de texto: "El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad."

⁶ Al fallar la acción de inconstitucionalidad 22/2004, en sesión pública de diez de julio de dos mil siete Por unanimidad de nueve votos, estuvieron ausentes los Ministros Cossío Díaz y Góngora Pimentel.



podía considerarse como un acto legislativo nuevo que pudiera ser impugnado a través de esta vía ya que, en esa hipótesis, no se acreditaba la voluntad del legislador para reformar, adicionar, modificar o, incluso repetir el texto de la norma general.⁷

19. Tiempo después,⁸ este Tribunal Pleno sostuvo que es un nuevo acto legislativo sólo la parte reformada del precepto, por lo que la declaratoria de improcedencia no podía abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, ya que los párrafos intocados subsistían formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continuaba vigente. De este precedente surgió la tesis de jurisprudencia P./J. 41/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESEER ÚNICAMENTE RESPECTO DE

⁷ De este precedente surgió la tesis de jurisprudencia P./J. 96/2007, emitida por el Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 742, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.—Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.', sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional."

⁸ Al fallarse la acción de inconstitucionalidad 4/2004, en sesión pública de siete de febrero de dos mil ocho por unanimidad de diez votos, ausente el Ministro Aguirre Anguiano.



LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO.⁹

20. Continuando con este desarrollo del criterio,¹⁰ el Tribunal Pleno retomó el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 96/2007 y reiteró que si bien cuando la reforma o adición no va dirigida esencialmente al contenido normativo del precepto impugnado –sino sólo a su identificación numérica–, ello no podía considerarse como un acto legislativo nuevo que autorizara su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, y agregó que cuando el legislador ordinario durante el proceso legislativo hubiere manifestado su voluntad de no reformar la norma, pero del texto aprobado se advirtiera que en realidad sí modificó su alcance jurídico o hubiere precisado un punto considerado ambiguo u oscuro, si debía considerarse que se estaba en presencia de un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación. De este precedente surgió la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL LEGISLADOR ORDINARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO MANIFESTÓ SU VOLUNTAD DE NO REFORMAR UNA NORMA, PERO DEL TEXTO

⁹ Tesis emitida por el Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 674, de texto: "Si bien es cierto que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse en ella cuando se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de la norma general impugnada, cuando ésta haya perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, también lo es que ello sólo operará respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o algunos de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo. Esto es, la declaratoria de improcedencia no puede abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, pues los párrafos intocados subsisten formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continúa vigente. Además, no podrá sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por la causal indicada cuando, a pesar de perder su vigencia con motivo de los nuevos actos legislativos, dichas normas puedan producir efectos en el futuro."

¹⁰ Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 29/2008, en sesión pública de doce de mayo de dos mil ocho, por mayoría de nueve votos, votaron en contra los Ministros Franco González Salas y Valls Hernández.



APROBADO SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE MODIFICÓ SU ALCANCE JURÍDICO O SE PRECISÓ UN PUNTO CONSIDERADO AMBIGUO U OSCURO, DEBE ESTIMARSE QUE SE ESTÁ ANTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA.¹¹

21. Posteriormente al resolverse la acción de inconstitucionalidad 2/2010, en sesión pública de dieciséis de agosto de dos mil diez,¹² retomando los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia P./J. 27/2004 y P./J. 17/2009, el Tribunal Pleno indicó que, en el caso, uno de los preceptos ahí impugnados –el artículo 391 del Código Civil para el Distrito Federal contenido en el decreto de reforma publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de diciembre de dos mil nueve (adopción)– constituía un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, aun cuando hubiere sido publicado en los mismos términos en que apareció originalmente en la Gaceta Oficial de veinticinco de mayo de dos mil, además de que por estar vinculado con un diverso precepto de otro ordenamiento legal que sí había sido reformado –Código Civil para el Distrito Federal, artículo 146 (concepto de matrimonio)–, se generaba una modificación material en su contenido.

22. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 132/2008 y sus acumuladas 133/2008 y 134/2008, en sesión pública de veinte de octubre de dos mil

¹¹ Tesis emitida por el Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1105, de texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 96/2007, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.', sostuvo que cuando la reforma o adición no va dirigida esencialmente al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica que se ajusta para darle congruencia al ordenamiento, ley o codificación, no puede considerarse como un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad; sin embargo, si el legislador ordinario durante el proceso legislativo manifestó su voluntad de no reformar la norma, pero del texto aprobado se advierte que en realidad se modificó su alcance jurídico o se precisó un punto considerado ambiguo u oscuro, debe estimarse que se está ante un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación."

¹² Por mayoría de 6 votos, votaron en contra los Ministros Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza.



nueve,¹³ el Tribunal Pleno indicó que atendiendo al criterio de autoridad formal de la ley, debía considerarse que la emisión de una norma, su modificación o reiteración, eran actos que reflejaban la voluntad del poder legislativo de encastrar el entendimiento y funcionamiento de un sistema, pues los actos emitidos por el legislador conllevaban la expresión de su voluntad, aunque no se hiciera una referencia explícita.

23. De este modo se indicó que **la reproducción de un artículo en un acto de reforma, implicaba la exteriorización de la voluntad del legislador** de reiterar el enunciado, señalando el sentido que debía darse a la concepción de una norma inserta dentro del cuerpo normativo, aun cuando se modificaran otras normas del sistema. Así, por mínimo que fuese el cambio que se originara en una ley o que se realizara una reiteración, ello implicaba una iniciativa de ley, una discusión en torno y, por supuesto, una votación, lo que daba la pauta para determinar lo que es el nuevo acto legislativo.

24. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 28/2015 fallada el veintiséis de enero del dos mil dieciséis, el Pleno de esta Suprema Corte reiteró que, para que se actualizara el supuesto de nuevo acto legislativo, debían reunirse los siguientes requisitos: que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y que la modificación normativa sea sustantiva o material.

25. **Aplicación al caso concreto.** De acuerdo con lo anterior, en suma, este Tribunal Pleno ha considerado que un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación a través de una acción de inconstitucionalidad debe reunir, al menos, los siguientes dos aspectos: i) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo; y, ii) que la modificación normativa sea sustantiva o material. **El caso concreto cumple con ambos requisitos, toda vez que se agregó al artículo 122 una nueva hipótesis que cambió la configuración del tipo penal.**

26. A mayor abundamiento, el contenido original del artículo 122 del Código Penal del Estado de Jalisco data del dos de septiembre de mil novecientos ochenta y dos, momento en que se expidió en su integridad el citado ordenamien-

¹³ Por mayoría de 9 votos, votaron en contra los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas.



to penal. Tras esa fecha, el precepto ha sufrido seis modificaciones, siendo la última la que hoy se impugna: la primera reforma fue realizada el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y ocho; la segunda el doce de junio de dos mil tres; la tercera el treinta de agosto de dos mil cinco; la cuarta el doce de enero de dos mil seis; la quinta el siete de agosto de dos mil diez, y la sexta precisamente el once de octubre de dos mil dieciséis.

27. En el siguiente cuadro se muestra el texto del artículo con las dos últimas reformas, que es el contenido útil para verificar si existió o no un cambio material que haga procedente la presente acción de inconstitucionalidad (se destacan en negritas los cambios).

Código Penal del Estado de Jalisco	
Texto derivado de la reforma de 7 de agosto de 2010	Texto derivado de la reforma ahora impugnada de 11 de octubre de 2016
<p>Capítulo VI Delitos de tránsito "Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo automotor, y se le detecten más de 130 miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo, cuando cometa además otra infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, de ciento cincuenta a doscientos cincuenta días de multa, e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos."</p>	<p>Capítulo VI Delitos de tránsito "Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo automotor, y se le detecten más de ciento treinta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo; o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, multa de ciento cincuenta a doscientos cincuenta unidades de medida y actualización (UMA), e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos."</p>



28. Como se puede observar, previo a la reforma que se cuestiona (con el texto que derivó de la modificación de siete de agosto de dos mil diez), el tipo penal previsto en el artículo 122 radicaba en que, se impondría una sanción de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, de ciento cincuenta a doscientos cincuenta días de multa, e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, a toda aquella persona que conduzca un vehículo automotor bajo los siguientes escenarios:¹⁴ **i)** se le detecten más de 130 miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre; **ii)** se le detecten más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado; o, **iii)** se maneje bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos que alteraran su habilidad para conducirlo. Supuestos condicionados a que, además, el conductor haya cometido otra infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte.

29. Sin embargo, con la reforma que ahora se impugna, si bien se dejaron intocados varios elementos del tipo (incluida la porción referente a la condición de haber cometido otra infracción a la normatividad aplicable), se agregó una nueva hipótesis a la norma: que el conductor haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por la autoridad (complementada con la modificación realizada a la forma de cálculo de la multa como sanción). Consecuentemente, se estima que con esta reforma se generaron cambios que afectaron directamente los elementos del tipo penal regulado en el artículo 122 del Código Penal del Estado de Jalisco, resultando entonces infundada la improcedencia alegada de extemporaneidad por actualizarse una modificación normativa de carácter material (que fue realizada mediante un procedimiento legislativo que derivó en la publicación de la norma –criterio formal–).

30. Por su parte, se considera que los razonamientos de improcedencia expuestos por el Congreso Local en su informe sobre la supuesta "inexistencia" de la norma son incorrectos: primero, porque es evidente que existe la disposición reclamada y, segundo, porque aun considerando que estas afirmaciones sobre la "inexistencia" se plantearon, más bien, para apoyar la pretensión de segmentar el artículo 122 para efectos de limitar el análisis de esta Suprema

¹⁴ Como se desprende de una interpretación textual, son diferentes hipótesis al utilizarse en el precepto la locución "o".



Corte a la porción que dice "o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad". Empero, se insiste, no se coincide con dicha forma de aproximarse a la modificación legislativa, porque a partir de la inclusión de la citada nueva hipótesis se modificó el tipo penal, lo que da pie a que esta Suprema Corte analice la porción normativa del precepto que indica "*cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte*", al haber adquirido una diversa connotación en relación con los diferentes elementos que integran el tipo penal.

VII. Estudio de fondo

31. Este Tribunal Pleno estima que son **parcialmente fundados** los conceptos de invalidez, toda vez que la porción normativa que específicamente se reclama del artículo 122 del Código Penal para el Estado de Jalisco, no se adecúa al principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, reconocido en los artículos 14 de la Constitución General y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

32. A saber, el actor argumenta que la porción normativa reclamada contraviene el principio de legalidad en materia penal, específicamente en su vertiente de tipicidad o taxatividad, pues del tipo penal no se advierte una forma clara y exacta de la descripción típica, sino que queda al arbitrio de los operadores jurídicos la decisión sobre qué otra infracción a la normatividad aplicable es la que comprende el tipo penal. En particular, para el procurador general, al imponerse en el artículo 122 que una persona será sancionada por la celebración de ciertas conductas cuando, además, cometa "*otra infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte*", se incumple con el principio de reserva de ley en materia penal, ya que contiene un universo de conductas que pueden ser sancionadas en sede administrativa y esa remisión genera un vacío sobre los supuestos que colman la descripción típica, transfiriendo al juzgador la elección de la actualización del tipo.

33. Como se adelantó, este Tribunal Pleno considera que le asiste parcialmente la razón al actor. Desde nuestro punto de vista, existe una irregularidad constitucional que afecta el mandato de taxatividad, debido a que no es claro el contenido del tipo penal al condicionar su actualización al surgimiento de otra



infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, dado que sería necesario realizar una interpretación integradora a efecto de determinar cuál conducta está contemplada o no dentro de esas "normas de tránsito y transporte".

34. Para abundar sobre las razones que apoyan esta conclusión, el presente considerando se dividirá en dos sub-apartados. En el primero, se ahondará sobre el alcance del principio de legalidad en materia penal; en específico, sobre el principio de taxatividad (I) y, en el segundo, se aplicará dicho parámetro al caso concreto (II).

I Parámetro de regularidad

35. El **principio de taxatividad** que rige en la formulación legislativa de las normas de carácter penal se encuentra consagrado en los artículos 14 de la Constitución General y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y este Pleno de la Suprema Corte lo ha interpretado¹⁵ conforme a las siguientes razonamientos.

36. En principio, se tiene que el artículo 14 de la Constitución General dispone lo siguiente:

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

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

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

¹⁵ Véase, en particular, lo expuesto al respecto en la acción de inconstitucionalidad 95/2015, aprobada por unanimidad de once votos el siete de julio de dos mil quince.



"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."

37. Por su parte, el artículo 9 de la citada convención establece lo que sigue:¹⁶

"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."

¹⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en relación a esta disposición al resolver, entre otros, el *Caso de Fermín Ramírez Vs. Guatemala*, por sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90), y el *Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú*, por sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, como sigue:

"90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que 'nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable', el artículo 9 de la Convención obliga a los Estados a definir esas 'acciones u omisiones' delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

"... Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, ... la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

En un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

"En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.

"En este sentido, corresponde al Juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona incriminada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico."

"121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana".



38. Por lo que hace a estas normas de rango constitucional, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, precisamente, en el tercer párrafo del citado artículo 14 se encuentra de manera explícita la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la cual no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a los contenidos de la ley (los cuales deben quedar redactados de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos).

39. Ello, pues, por un lado, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas y, por otro lado, las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.¹⁷

¹⁷ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82, del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, materias penal y constitucional, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.—La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República." Asimismo, la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84, del Tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, materias constitucional y penal, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.—El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."



40. Entre muchos otros precedentes, al resolverse el veinte de junio de dos mil trece la **acción de inconstitucionalidad 29/2011**,¹⁸ este Tribunal Pleno sostuvo que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones. El acto legislativo es un proceso complejo mediante el que los deseos de la población son expresados en las disposiciones normativas que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos intereses, lo cual se logra con la obediencia de la norma.

41. Ante ese contexto, se explicó que, en materia penal, existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como **principio de taxatividad**. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la **certeza jurídica** y la **imparcialidad en la aplicación del derecho**,¹⁹ el cual se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.²⁰ En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.²¹

42. Asimismo, se destacó que esta Suprema Corte ha entendido el principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, que abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley. Así, el principio de legalidad queda integrado de la siguiente manera: 1) *nullum crimen sine lege stricta o sine lege certa* (principio de taxatividad); 2) *nullum crimen sine*

¹⁸ Las consideraciones que se exponen en los siguientes párrafos (del 41 al 45) son las mismas que se plasmaron en el citado precedente.

¹⁹ Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2002, página 21.

²⁰ Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)", *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, número 24, Universidad de Alicante, 2001, página 527.

²¹ Ferreres Comella, Víctor, *Op. Cit.*, página 21.



lege previa (principio de no retroactividad); y, 3) *nullum crimen sine lege scripta* (principio de reserva de ley).

43. Como se dijo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge estos principios en su artículo 14, que establece que en los juicios del orden penal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate. La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;²² por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende, es que el grado de imprecisión sea razonable; es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.²³

²² Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinidad de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *Op. Cit.*, página 120.

²³ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación



44. Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica**; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

45. Por otro lado, de manera coincidente al Tribunal Pleno, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁴ ha señalado que la aplicación exacta de la ley penal exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley y, por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal. Es decir, supone la exigencia de que el grado de determinación

del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." [Décima Época, jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materia constitucional, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas»].

²⁴ Consideraciones que derivan del amparo directo en revisión 3266/2012, resuelto en sesión de seis de febrero de dos mil trece. Aprobado por unanimidad de 5 votos. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.



de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

46. En este sentido, es claro que en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de "taxatividad"; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.²⁵

47. Empero, habrá que aclarar que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. La exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

48. Así, se puede esclarecer una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación, es decir, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción) entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

²⁵ Asimismo, es criterio que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye) y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).



49. Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios.²⁶

50. Además, este Tribunal Pleno a determinado²⁷ que dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal comprenden la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

51. Consecuentemente, conforme al principio de legalidad en materia penal, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan, de modo que, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que, por

²⁶ La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico ya se ha pronunciado la Primera Sala en las consideraciones del amparo en revisión 448/2010, en sesión de 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, de febrero de 2006, página 537, cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como la tesis 1a./J. 54/2014 (10a.) de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, julio de 2014, página 131.

²⁷ Véase acción de inconstitucionalidad 95/2015, que se aprobó por unanimidad de once votos el siete de julio de dos mil quince.



ello, deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repute ese hecho o conducta como tal.

52. Por su parte, el principio de referencia del que se deriva la formulación de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, se verifica a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos y b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.²⁸ Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley.

53. Dicho de otra manera, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

54. En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

55. Lo anterior, implica que al prever las penas la **autoridad legislativa** no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como

²⁸ Moreso, José Juan, *Op. Cit.*, página 527.



merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, **pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado**. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

56. Por último, también debe aclararse que en relación con el principio de legalidad en materia penal, existe lo que es conocido en la jurisprudencia y en la doctrina como *leyes penales en blanco*. Sobre éstas, se han distinguido dos tipos: *en sentido estricto* y *en sentido amplio*. Las primeras, son aquellas leyes que han de recibir su complemento de normas extrapenales y que poseen un rango inferior al de la ley penal; las segundas, también llamadas leyes en blanco impropias, son las que confían su complementación a otra disposición contenida en ellas mismas o a otra ley emanada de la instancia legislativa.

57. Con todo, el problema de constitucionalidad de las denominadas "leyes penales en blanco" no se plantea cuando la norma penal remite a una ley extrapenal en sentido formal y material, sino únicamente cuando se reenvía a otra norma que no tiene carácter de ley en sentido formal, dando así entrada en la descripción típica a regulaciones de procedencia reglamentaria o hasta meramente administrativa y, en consecuencia, a una participación del Poder Ejecutivo en la configuración de las conductas prohibidas.

58. La facultad de fijar los delitos y penas ha sido conferida exclusivamente al Poder Legislativo, teniendo carácter privatista, salvo el caso de facultades extraordinarias conforme a lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, y fuera de ello, no puede ser válidamente delegada en el Poder Ejecutivo, pues de darse tal delegación, ella estaría viciada de inconstitucional. Ello apunta hacia la consideración de que es ilegítima la delegación cuando se trata de facultades punitivas reservadas al Congreso Local y que bajo ese criterio se deberá analizar el acto complementario de las leyes penales en blanco.

59. Entonces, es claro que la infracción y la sanción en materia penal deben encontrarse claramente establecidos en una ley en sentido formal y ma-



terial, sin que resulte admisible, desde un punto de vista constitucional, el reenvío a un reglamento para establecer cualquiera de esos dos elementos, porque es un principio fundamental, plasmado a nivel constitucional, que el legislador no puede delegar en el Poder Ejecutivo ninguna de sus atribuciones.

60. Con relación al tema de las normas penales en blanco, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha establecido las jurisprudencias: "NORMAS PENALES EN BLANCO. SON INCONSTITUCIONALES CUANDO REMITEN A OTRAS QUE NO TIENEN EL CARÁCTER DE LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL."²⁹ y "ATAQUES A LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 171 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PREVÉ ESE DELITO, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE EXACTA APLICACIÓN Y RESERVA DE LEY EN MATERIA PENAL."³⁰

61. En suma, en respeto al principio de reserva de ley, es indispensable que tanto la conducta como la sanción se encuentren descritas en una ley en sentido formal y material, producto de la discusión del legislativo y, con base en lo anterior, es preciso cuestionarse sobre la constitucionalidad de una norma penal en blanco que permita como supuesto hipotético la infracción de *disposiciones reglamentarias*.

Aplicación al caso concreto

62. Para efectos de mayor claridad, se transcribirá nuevamente el artículo 122 reclamado, destacando en negritas la porción normativa que fue cuestionada por el procurador general de la República:

"Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo automotor, y se le detecten más de ciento treinta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo; **o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber**

²⁹ Jurisprudencia. Materia penal. Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, tesis 1a./J. 10/2008, página 411.

³⁰ Jurisprudencia. Materias constitucional y penal. Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, tesis 1a./J. 5/2008, página 129.



acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, multa de ciento cincuenta a doscientos cincuenta unidades de medida y actualización (UMA), e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos."

63. Como se ha explicado, la problemática planteada es si con lo previsto en esta porción normativa se da o no una violación al principio de legalidad; en particular, al principio de taxatividad.

64. Para estar en posibilidad de efectuar dicho examen de constitucionalidad, debemos partir de la delimitación de su contenido, pues de la demanda y de los informes de las autoridades, este Tribunal Pleno advierte que los distintos órganos que participan en el presente procedimiento tienen discrepancias en cuanto a su interpretación. Por un lado, una interpretación consiste en que la condición referente a que se "*cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte*" es una modulación que rige únicamente al supuesto relativo a que el conductor del vehículo "*haya sido infraccionado por no haber acreditado la prueba de alcoholemia*", mientras que, por otro lado, concurre una diversa interpretación que radica en que la condición de haber cometido una infracción a la normatividad de tránsito y transporte debe actualizarse en todos los casos y, lo que varía para efectos de acreditar el tipo, es si se actualiza además alguna de las otras hipótesis como conducir un vehículo con ciertos grados de alcohol, conducir bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos o haber sido infraccionado por dos o más ocasiones por no superarse la prueba de alcoholemia. Por tanto, la delimitación normativa es de suma importancia para el estudio de regularidad constitucional y se hará atendiendo a los antecedentes legislativos del precepto.

65. Así, como se detalló en el apartado anterior de esta sentencia, el citado artículo 122 data del dos de septiembre de mil novecientos ochenta y dos (fecha en que se expidió la totalidad del ordenamiento penal) y ha sido objeto de seis modificaciones hasta el momento. A continuación, se muestran tales reformas en dos cuadros comparativos (se destacan en negritas los respectivos cambios respecto a su predecesor).

**Código Penal del Estado de Jalisco
(Texto inicial y primeras tres reformas)**

Texto primigenio	Reforma de 05/12/1998	Reforma de 12/06/2003	Reforma de 30/08/2005
<p>"Artículo 122. Se impondrá prisión de un mes a dos años, e inhabilitación de uno a cinco años para manejar vehículos de motor, al conductor que en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos que, por sus efectos farmacológicos, alteren la habilidad para conducir y que esto sea de su conocimiento, maneje un vehículo en la capital o poblaciones del Estado o en carreteras o caminos estatales o municipales, si es que además comete cualquiera otra infracción grave, a criterio del Juez, al Reglamento de Tránsito en vigor."</p>	<p>"Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo, estando bajo los efectos del alcohol o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos que alteren la habilidad para conducir y que esto sea de su conocimiento, cuando cometa además cualquiera otra infracción grave al Reglamento de Tránsito en vigor, a criterio del Juez, se le impondrán de uno a tres años de prisión, inhabilitación de tres a seis meses para manejar vehículos de motor y de tres a seis meses de trabajo en favor de la comunidad."</p>	<p>"Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo, estando bajo los efectos del alcohol o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren la habilidad para conducir y que esto sea de su conocimiento, cuando cometa además cualquiera otra infracción al Reglamento de Tránsito en vigor, a criterio del Juez, se le impondrán de treinta a noventa jornadas de trabajo a favor de la comunidad, de veinte a cien días de multa, e inhabilitación de tres a seis meses para manejar vehículos de motor.</p> <p>Al reincidente en este delito, se le impondrá además de las sanciones señaladas en el párrafo anterior, la obligación de someterse a un tratamiento de deshabitación o desintoxicación."</p>	<p>"Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo automotor, estando bajo los efectos del alcohol o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo, cuando cometa además cualquier otra infracción a la normatividad aplicable, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, de cuarenta a doscientos días multa, e inhabilitación de tres meses a un año para manejar vehículos de motor, independentemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos.</p> <p>Al reincidente en este delito, se le impondrá además de las sanciones señaladas en el párrafo anterior, la obligación de someterse a un tratamiento de deshabitación o desintoxicación."</p>



**Código Penal del Estado de Jalisco
(Tres últimas reformas, incluida la reclamada)**

Reforma de 12/01/2006 ³¹	Reforma de 07/08/2010	Reforma impugnada de 11/10/2016
<p>"Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo automotor, y se le detecten más de ciento cincuenta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o bajo el influjo de estupeficientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo, cuando cometa además otra infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, de cuarenta a doscientos días de multa, e inhabilitación de tres meses a un año para manejar vehículos de motor, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos.</p>	<p>"Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo automotor, y se le detecten más de 130 miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de estupeficientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo, cuando cometa además otra infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, de ciento cincuenta a doscientos cincuenta días de multa, e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos.</p>	<p>"Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo automotor, y se le detecten más de ciento treinta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de estupeficientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo; o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, multa de ciento cincuenta a doscientos cincuenta unidades de medida y actualización (UMA), e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, independientemente</p>

³¹ Con una fe de erratas publicada el seis de abril de dos mil seis, en la que se corrigió un error ortográfico, pues en el decreto de enero de dos mil seis se había omitido el acento en la palabra "tránsito". Así, se corrigió el precepto para en lugar de señalar "transito", se señalara "tránsito".



Al reincidente en este delito, se le impondrá además de las sanciones señaladas en el párrafo anterior, la obligación de someterse a un tratamiento de deshabitación o desintoxicación."	Al reincidente en este delito, se le impondrá además de las sanciones señaladas en el párrafo anterior, la obligación de someterse a un tratamiento de deshabitación o desintoxicación. "	te de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos. Al reincidente en este delito, se le impondrá además de las sanciones señaladas en el párrafo anterior, la obligación de someterse a un tratamiento de deshabitación o desintoxicación."
--	---	--

66. Como se puede observar, el bien jurídicamente tutelado de este tipo penal es proteger la seguridad tanto de los conductores como del resto de la población, prohibiéndose que se conduzcan vehículos automotores bajo ciertas condiciones, como el estado étílico del conductor o el influjo de estupefacientes o psicotrópicos. Lo curioso es que, con el paso del tiempo, este tipo se ha ido modulando en relación con las condiciones necesarias para su actualización.

67. El texto primigenio del artículo 122 establecía una prohibición genérica, con pena de prisión, para conducir vehículos de motor en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, siempre que se manejara en la capital, en las poblaciones del Estado o en carreteras o caminos estatales o municipales **y, además, se cometiera cualquier otra infracción grave del Reglamento de Tránsito.**

68. La primera reforma matizó parcialmente dicho tipo penal en sólo algunos aspectos: primero, se prescindió del elemento referente al lugar donde se conducía el vehículo; segundo, se estableció que la conducta prohibida no se circunscribiría a que el conductor estuviera en estado de ebriedad, sino simplemente bajo los efectos del alcohol y, tercero, se cambió la sanción aplicable.

69. Posteriormente, con la segunda reforma se buscaron tres objetivos: uno, modificar la sanción; dos, en el caso de reincidentes, incluir como sanción la obligación de tratamiento de deshabitación o desintoxicación cuando se trate de un reincidente y, tres, se eliminó el requisito de que la infracción al Reglamento de Tránsito fuera de carácter **grave**, dejándose como hipótesis del tipo que se condujera bajo los efectos del alcohol o los influjos de estupefacien-



tes o psicotrópicos y que, además, se infringiera cualquier disposición del Reglamento de Tránsito.

70. Enseguida, por virtud de la tercera reforma se hicieron varias modificaciones que incidieron en la norma: se aclaró que el vehículo que da pie al hecho ilícito debía de ser "automotor"; se señaló expresamente que la sanción resultante de la actualización de ese tipo penal era independiente de las sanciones aplicables por otros delitos; se modificó la descripción del elemento subjetivo, para eliminar el requisito consistente en que el sujeto activo, para afectos de la acreditación del tipo, tuviera que tener conocimiento que el consumo de alcohol o estupefacientes o psicotrópicos alteraran su habilidad para conducir y, por último, respecto a los elementos objetivos y normativos del tipo, se sustituyó el concepto "Reglamento de Tránsito" por "normatividad aplicable". Consiguientemente, la hipótesis resultante fue que el sujeto activo sería sancionado si conduce un vehículo automotor bajo los efectos del alcohol o bajo los influjos de estupefacientes o psicotrópicos que alteren su habilidad para conducir y, además, cometa **cualquier otra infracción a la normatividad aplicable**.

71. Luego, mediante la cuarta reforma se hicieron dos precisiones puntuales. La primera fue que, en lugar de hacer una mención genérica a que el sujeto activo estuviere bajo los efectos del alcohol, se detallaron de manera precisa los rangos de alcohol prohibidos que alteran la habilidad para conducir (más de ciento cincuenta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre) y, la segunda precisión, radicó en especificar que la "normatividad aplicable" era la relacionada con la "materia de tránsito y transporte".

72. Ulteriormente, la quinta reforma consistió en modificar, por un lado, los rangos de alcohol previamente delimitados, para disminuir el gramaje permitido en la sangre (se pasó de ciento cincuenta a ciento treinta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre); sin embargo, por otro lado, se agregó como un supuesto adicional contar con más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado (ello ante los nuevos mecanismos científicos para advertir el influjo de alcohol en el cuerpo humano) y, adicionalmente, se modificó la sanción aplicable para aumentar los rangos de multa y el tiempo máximo de posible inhabilitación para conducir un vehículo.



73. Por último, con la sexta reforma, que es la que hoy se cuestiona, por una parte, se reformó el mecanismo para calcular la multa (se pasó de tener como valor los días de salario a las unidades de medida y actualización –UMA–) pero, por la otra, se incidió en el elemento objetivo del tipo, al incluir en la norma una nueva hipótesis consistente en que el sujeto activo "*haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad*".

74. Así las cosas, **este Tribunal Pleno considera** que, lo que en realidad se prevé en el artículo 122 del Código Penal para el Estado de Jalisco, es que un sujeto activo será responsable penalmente si comete alguna de las siguientes conductas:³²

A) Se le detecten más de ciento treinta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre mientras conduce.

B) Se le detecten más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado mientras conduce.

B) (sic) Conduzca bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo; ○

C) Haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad.

* Tales supuestos, siempre y cuando el sujeto activo cometa **además** otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte.

75. La sanción aplicable es de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, multa de ciento cincuenta a doscientos cincuenta unidades de medida y actualización (UMA), e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos.

³² Esta valoración del contenido del artículo 122 es, justo, la que sostiene el Congreso del Estado de Jalisco en su informe. Véase, lo expuesto en la foja 56 del expediente en que se actúa.



76. Es cierto que por virtud de la última reforma, hoy impugnada, podría generarse una confusión en torno a los diferentes supuestos del tipo penal (tal como se evidencia de la discrepancia interpretativa que, se adelantó, existe entre el actor y los demandados). Ello, ya que al incorporarse la hipótesis "*o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad*", se utilizó "un punto y coma" para separar este enunciado de los supuestos establecidos previamente, por lo que surge la duda si la condición normativa que dice "*cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte*", a la que aludimos con anterioridad, rige a todas las hipótesis que integran el tipo o sólo a la recién incorporada.

77. Esta duda se clarifica con el procedimiento legislativo correspondiente. En la iniciativa de reforma de ley presentada el tres de marzo de dos mil dieciséis por la diputada Liliana Guadalupe Morones Vargas, se destacó que el Programa "Salvando Vidas" para verificar el uso de alcohol de los conductores de automóviles, había tenido grandes resultados y era importante que los legisladores contribuyeran al propósito medular del problema para seguir salvando vidas. Por eso, se afirmó que el (subrayados añadidos):

"Programa ha llegado a inhibir la conducta relacionada con el consumo excesivo de alcohol y la conducción de vehículos, y que hay quienes asignan a un conductor y toman previsiones, pero es indudable que quien es detenido y trasladado a arresto inmutable, también puso en riesgo a peatones y a otros conductores. Por ello, el propósito que anima esta reforma es que cuando ya se tenga un antecedente de haber sido arrestado por estas causas, e incurre por segunda vez en la misma conducta, significa que la sanción que se le debe aplicar sea lo suficientemente inhibitoria para el sujeto que puso nuevamente en riesgo a peatones y conductores.

"En este sentido, la propuesta de esta iniciativa consiste en incluir en los contenidos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco el supuesto para los casos de reincidencia de esta conducta y que hayan sido sancionados con arresto, para que se califique como delito no grave y se sancione conforme a las disposiciones que el propio código señala.



"Con ello, se trataría de contribuir a las tres finalidades de la pena: la inhibitoria, para quien lo comete; la ejemplar, para que otros no incurran en ella; y la preventiva, que permita desalentar a quienes conducen bajo los influjos del alcohol, sabiendo que hay la posibilidad en caso de ser reincidente, de serles aplicada una pena como consecuencia de un delito. ...

"Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de este H. Congreso del Estado lo siguiente.

"Iniciativa de ley

"**Artículo único.** Se adiciona un inciso d) a la fracción III del segundo párrafo del artículo 48 y se reforma el artículo 122, todos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco para quedar como sigue: ...

"Capítulo II

"Aplicación de sanciones a los delitos culposos

"Artículo 48. ...

"I a II. ...

"III. Cuando el sujeto activo:

"a) a c)...

"d) Haya sido remitido por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia del programa o revisión correspondiente ante la autoridad competente.

"Capítulo VI

"Delitos de tránsito

"**Artículo 122.** Al conductor que haya sido remitido por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia del programa o revisión correspondiente por parte de la autoridad, o que maneje un vehículo



automotor, y se le detecten más de **ciento treinta** miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire **expirado**, o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo, cuando cometa además otra infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, de ciento cincuenta a doscientos cincuenta días multa, e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, independientemente de las sanciones que corresponda por la comisión de otros delitos."³³

78. La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y reglamentos abordó dicha iniciativa y, en el dictamen emitido el nueve de agosto de dos mil dieciséis, se dijo que *"respecto al artículo 48, quienes suscribimos el presente dictamen la encontramos no es viable, en virtud que la modificación realiza una contraposición entre el inciso a) y b), generando con ello una posible contraposición de la normatividad, por lo que procurando cuidar la técnica legislativa, se sugiere el desecho de ésta parte de la propuesta específicamente, sin embargo, la reforma al artículo 122 es congruente y necesaria ya que clarifica la norma dándole forma, por lo que propones (sic) aprobar esta propuesta concretamente"*. Empero, aun cuando se aceptó la iniciativa planteada, se modificó el texto propuesto para que el proyecto de reforma artículo 122 quedara como sigue (se destacan en negritas los cambios correspondientes respecto a la iniciativa):

"Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo automotor, y se le detecten más de **ciento treinta** miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire **expirado**, o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo; **o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad**, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, **multa de ciento cincuenta a doscientos unidades de medida y actualización (UMA)**, e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos

³³ Fojas 90 a 92 del expediente en que se actúa.



de motor, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos. ..."

79. Posteriormente, antes de someter el asunto al Pleno, se envió una propuesta de modificación al dictamen, presentada por la presidenta de la referida comisión, en la que se plasmaron ciertos cambios a la pretendida reforma del artículo 122, quedando de la siguiente manera (se destacan en negritas los cambios que se hicieron a la diversa propuesta planteada en el dictamen):

"Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo automotor, y se le detecten más de ciento treinta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire **espirado**, o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo; o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, multa de ciento cincuenta **a doscientos cincuenta** unidades de medida y actualización (UMA), e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos. ..."

80. En sesión de catorce de septiembre de dos mil dieciséis, el Pleno sometió a discusión el dictamen con su propuesta de modificación, aprobándose en lo general y en lo particular por treinta y siete votos a favor, cero abstenciones y cero en contra (de treinta y nueve integrantes), sin participaciones ni mayores consideraciones al respecto.

81. Dicho todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la reforma reclamada incluyó una nueva hipótesis dirigida a reincidentes por alcoholemia, pero tomando en cuenta la estructura que ya tenía el precepto. Así, como se regulaba en las normas predecesoras, la condición de que se cometa una infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte debe de estar presente de manera invariable; lo que variará para la acreditación del tipo es si a la persona que conduce un vehículo automotor lleva a cabo alguna de las siguientes conductas: **i)** se le detecten más de ciento treinta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre; **ii)** se le detecten más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado; **iii)** maneje bajo el influjo de estupefacientes o



psicotrópicos que alteraran su habilidad para conducirlo; o **iv**) haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad. Esto tiene sentido pues todas estas conductas ya actualizan una falta administrativa de conformidad con la Ley de Movilidad y Transporte Estatal, por lo que la condición adicional que el legislador valoró para generar su tipificación es, justo, estar acompañadas de otras conductas que hayan generado infracciones en materia de tránsito y transporte.

82. Expresado en otras palabras, la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco prevé como faltas administrativas el conducir un vehículo motorizado bajo el influjo de alcohol (que depende del grado de consumo), drogas y/o narcóticos.³⁴ Por ejemplo, si una persona conduce un vehículo con

³⁴ **Artículo 20.** La secretaría podrá llevar a cabo programas de control para prevenir accidentes generados por la ingestión de alcohol, en los cuales se realicen a los conductores de manera aleatoria, las pruebas de alcoholemia respectivas a través del empleo de instrumentos técnicos de medición, realizados por personal del área de peritos y del área jurídica.

"En caso de que el conductor de un vehículo al cometer una infracción de las señaladas en la presente ley, presente aliento alcohólico, el Policía Vial o agente de tránsito procederá a solicitar al personal de peritos y del área jurídica, le aplique el examen respectivo, en el lugar de la infracción con el empleo de instrumentos de medición.

"El personal del área de peritos de la dependencia del Ejecutivo del Gobierno del Estado, competente en materia de movilidad, en este caso, serán considerados como peritos oficiales y fungirán como auxiliares del Ministerio Público, por lo que las pruebas de aire espirado mediante el alcoholímetro serán incluidas en la averiguación previa que, en su caso, se integre."

Artículo 48. Cualquier vehículo registrado en el Estado o en otra entidad federativa, podrá circular libremente en el mismo; por tanto, los policías viales y agentes de tránsito municipal, no deberán interrumpir o suspender la circulación a ningún vehículo, salvo en los casos de infracciones flagrantes; por la aplicación de alguna medida de seguridad; por orden judicial; por los programas de prevención de accidentes relacionados con la ingesta de alcohol y estupefacientes, y de las expresamente previstas en este ordenamiento."

Artículo 72. Queda prohibido conducir vehículos por la vía pública, cuando se tenga una cantidad superior a 50 miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o 0.25 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de narcóticos. "...

"Los policías municipales o la policía vial pueden detener la marcha de un vehículo, cuando las autoridades competentes establezcan y lleven a cabo programas para conductores de vehículos de control de ingestión de alcohol o de narcóticos para la prevención de accidentes. Esto siempre que los programas referidos hayan sido previamente publicados en el Periódico Oficial del Estado.

"Cuando se imponga un arresto administrativo, se comunicará la resolución a la autoridad competente para que lo ejecute. En el caso de que el arresto sea impuesto por la autoridad estatal, se notificará al encargado de prevención social o de los lugares donde se ejecuten los arrestos administrativos del municipio donde resida el infractor para su ejecución. El lugar del arresto deberá ser exclusivo para tales efectos.



una cantidad mayor a ciento treinta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire aspirado (mismos parámetros que en la norma hoy reclamada), se le sancionará con arresto admi-

"En cualquier caso y en todo el procedimiento, la autoridad deberá mostrar respeto irrestricto a los derechos humanos.

"La secretaría integrará un registro de personas sancionadas conforme al presente artículo, para lo que las autoridades competentes deberán comunicarle y compartirle la información pertinente."

"Artículo 186. A las personas que conduzcan vehículos de automotor bajo el influjo de alcohol o drogas, se les sancionará de la siguiente forma:

(Reformada, P.O. 11 de octubre de 2016)

"I. Con multa equivalente de ciento cincuenta a doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, a la persona que conduzca un vehículo automotor y se le detecte una cantidad superior de 50 a 80 miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o 0.25 a 0.40 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de drogas;

"II. Con arresto administrativo inmutable de doce a veinticuatro horas a la persona que conduzca un vehículo y se le detecte una cantidad de 81 a 130 miligramos de alcohol por 100 mililitros de sangre o de 0.41 a 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado. La calificación de la sanción estará sujeta a las reglas establecidas en el reglamento de la presente ley;

"III. A la persona que conduzca un vehículo y se le detecte una cantidad mayor a 130 miligramos de alcohol por 100 mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, se sancionará con arresto administrativo inmutable de veinticuatro a treinta y seis horas;

"IV. Se cancelará definitivamente la licencia de conducir de la persona que, habiendo incurrido en una de las conductas sancionadas conforme a las dos fracciones inmediatamente precedentes, incurra nuevamente en una de dichas conductas, dentro de un período de dos años contados a partir de la fecha en que haya incurrido en una de dichas conductas por primera vez. Además, dicha persona será sometida a una investigación de trabajo social y a exámenes de toxicomanía y alcoholismo. La persona que haya sido sancionada conforme al presente párrafo, sólo podrá obtener una nueva licencia satisfaciendo los mismos requisitos necesarios para una licencia nueva, hasta que hayan transcurrido dos años de la fecha de la cancelación correspondiente;

"V. Cualquier persona sancionada en términos del presente artículo deberá asistir a un curso en materia de sensibilización, concientización y prevención de accidentes viales por causa de la ingesta de alcohol o el influjo de narcóticos, ante la instancia que indique la Secretaría;

"VI. Si se trata de la conducción de una unidad del transporte público, la sanción será aplicable aun cuando al conductor se le detecte una cantidad de alcohol inferior a la señalada en las fracciones I y II del presente artículo;

"VII. En caso de que a un conductor se le detecten de 81 a 130 miligramos de alcohol por 100 mililitros de sangre o de 0.41 a 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, se procederá conforme lo establece la fracción VI del artículo 171 de esta ley, independientemente de la sanción a la que se refiere el primer párrafo del presente artículo.

"En estos casos, inmediatamente se practicará al conductor la prueba de alcoholemia o de aire espirado en alcoholímetro, en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de esta ley. Cuando éste se niegue a otorgar muestra de aire espirado se aplicará arresto administrativo inmutable de doce a treinta y seis horas, en los términos de la presente ley; y,

"VIII. La licencia o permiso del conductor podrá ser suspendido en los términos del tercer párrafo del artículo 188 de este ordenamiento.

"La secretaría integrará un registro de personas sancionadas por la conducción de vehículos en los términos previstos en el presente artículo y del párrafo tercero del artículo 170 de esta ley."



nistrativo inmutable de veinticuatro a treinta y seis horas. Por tanto, guarda lógica interpretar que, a juicio del legislador jalisciense, para que esta conducta se configure como delito (y no sólo como falta administrativa), el artículo 122 del Código Penal exija, además de la presencia de tales grados de alcohol, el que se haya cometido otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte.

83. Consecuentemente, se insiste, como se deriva de la iniciativa de reforma, la única pretensión de la modificación legislativa era incluir una nueva hipótesis para sancionar a las personas que, en reiteradas ocasiones, por haber consumido alcohol, hayan puesto en peligro su persona, a sus acompañantes y/o a la sociedad al conducir un vehículo motorizado; por eso, si bien se incrustó tal hipótesis con un punto y coma, se hizo respetando la configuración normativa anterior en cuanto a cuáles eran todos los elementos para integrar el tipo penal, en donde cometer además una infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte es una condición sine qua non para todas los escenarios normativos (diferente cuestión es si esa condicionante resulta o no constitucional).

84. Ahora bien, sentado todo lo anterior, la cuestión que nos presenta el procurador general de la República es examinar, precisamente, si ese elemento previsto en la porción normativa reclamada, consistente en cometer además "*otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte*", genera o no una transgresión al principio de legalidad en materia penal en relación con el resto del contenido de esa porción normativa impugnada cuestionada (y, lógicamente, derivado de la propia construcción normativa, con el resto del precepto).

85. Reiteramos, nuestra respuesta es afirmativa. Desde nuestra perspectiva, esta hipótesis normativa relativa a otra infracción de la normatividad genera una ambigüedad que impide la claridad necesaria en la norma penal, de acuerdo con los parámetros antes explicados. El tipo penal está construido con una imprecisión tal que cae en lo excesivo o irrazonable, porque los sujetos activos que pueden cometer "*otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte*" no cuentan con una clarificación suficiente sobre cuáles son esas infracciones ni cuál es la normatividad en materia de tránsito o transporte que prevé dichas conductas.



86. Es verdad que el mandato de taxatividad únicamente obliga al legislador penal a una determinación suficiente, y no a la mayor precisión imaginable. Sin embargo, a nuestro juicio, la expresión "normas en materia de tránsito y transporte" no detenta ni siquiera esa suficiencia mínima, pues tal como lo indicó el procurador, en una primera y somera lectura del ordenamiento estatal, existen una multiplicidad considerable de normas que pueden catalogarse como parte de la "materia de tránsito y vialidad".

87. Por ende, en primer lugar, existe una gran incertidumbre para el sujeto activo para conocer la fuente legal de esas conductas. En segundo lugar, es verdad que la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco tiene como misión concentrar la regulación de estos ámbitos competenciales en la entidad federativa; empero, tal cuestión no solventa la problemática planteada por varias razones. La primera es que incluso en esta ley existen tal variedad y cantidad de conductas relacionadas con el tránsito y vialidad que se deja en un importante estado de inseguridad jurídica a los pretendidos sujetos activos del tipo penal. A saber, véase lo previsto en los siguientes artículos de la ley:

Capítulo II

De las sanciones administrativas en materia de movilidad y transporte

(Reformado primer párrafo, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"**Artículo 174.** Las infracciones en materia de movilidad y transporte, serán sancionadas administrativamente, se harán constar por medio de cédula de notificación de infracción por la Secretaría de Movilidad, por conducto de la policía vial, en los términos de esta ley y su reglamento, y se aplicarán al propietario o conductor del vehículo. Ambos responderán solidariamente del pago de la sanción.

(Reformado, P.O. 11 de octubre de 2016)

"El monto de las sanciones se determina en base al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, de la siguiente manera:

(Reformado, P.O. 2 de diciembre de 2017)

"Las infracciones dispuestas en los artículos 175, 176, 177 excepto la fracción VIII, 178 excepto fracción XV, 179 y 180 se aplicará una sanción de 1 a 5 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización.



(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 2 de diciembre de 2017)

"La infracción dispuesta en el artículo 178, fracción XV se sancionará con multa de 5 a 10 unidades de medida y actualización. A esta infracción no le será aplicable la reducción del cobro señalada en el artículo 199, primer párrafo.

(Reformado, P.O. 2 de diciembre de 2017)

"Las infracciones dispuestas en los artículos 182, 183, 184, 190, fracciones I, II y III, 191 y 192 se aplicarán una sanción de 10 a 30 unidades de medida y actualización.

(Reformado, P.O. 20 de septiembre de 2016) (F. de E., P.O. 11 de octubre de 2016)

"Las infracciones dispuestas en los artículos 177, fracción VIII, 181, 182, fracción II, 186 y 187 se aplicará una sanción de 150 a 200 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 25 de noviembre de 2016)

"Las infracciones dispuestas en los artículos 185, fracciones II, III y IV y 190, fracción IV, se aplicarán una sanción de 20 a 35 unidades de medida y actualización.

(Reformado [N. de E. Republicado], P.O. 25 de noviembre de 2016)

"En el caso donde proceda sanción pecuniaria, arresto administrativo inconvertible o trabajo comunitario, o aplique suspensión o cancelación de licencia o gafete, se observará lo dispuesto en la presente ley.

(Reformado [N. de E. republicado], P.O. 25 de noviembre de 2016)

"En el caso de reincidencia de las infracciones contempladas en este capítulo se aplicará lo dispuesto en el artículo 188.

(Reformado [N. de E. republicado], P.O. 25 de noviembre de 2016)

"A las infracciones dispuestas en el artículo 183 BIS se aplicará una sanción de 20 a 60 unidades de medida y actualización, la cual será conmutable hasta por el cincuenta por ciento, al asistir a un curso de sensibilización sobre los derechos de los ciclistas que será impartido por la Secretaría o por las autoridades municipales en materia de movilidad."



"Artículo 175. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que comentan (sic) las siguientes infracciones:

"I. Falta de defensa;

"II. Falta de limpiaparabrisas;

"III. Falta de espejo lateral;

"IV. Falta de equipo de protección que señale el reglamento de esta ley;

"V. No presentar la tarjeta de circulación vigente o pago de refrendo vehicular vigente;

"VI. Tener el vehículo su parabrisas estrellado, de tal manera que dificulte la visibilidad;

"VII. Carecer el vehículo de holograma que contenga el número de las placas, o

"VIII. Arrojar desde el interior del vehículo cualquier clase de objeto o basura a la vía pública, o depositar materiales y objetos que modifiquen o entorpezcan las condiciones apropiadas para circular, detener y estacionar vehículos automotores."

"Artículo 176. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que comentan (sic) las siguientes infracciones:

"I. No presentar licencia o permiso vigente para conducir;

"II. Estacionarse en zona prohibida en calle local;

"III. Falta parcial de luces;

"IV. Usar cristales polarizados u otros elementos que impidan totalmente la visibilidad hacia el interior del vehículo, o polarizado de cualquier intensidad en el parabrisas del vehículo;



"V. Estacionarse en sentido contrario a la circulación;

"VI. Circular en reversa más de diez metros;

"VII. Dar vuelta prohibida;

"VIII. Producir ruido excesivo con claxon o mofleo, o

"IX. Falta de una placa de circulación."

"Artículo 177. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que comentan (sic) las siguientes infracciones:

"I. Prestar servicio de reparación en la vía pública cuando obstaculice o entorpezca la vialidad, salvo casos de emergencia;

"II. Abandonar el vehículo en la vía pública, en los términos que establezca el reglamento;

"III. Cargar y descargar fuera del horario autorizado, de acuerdo a lo establecido en el reglamento correspondiente;

"IV. Manejar vehículos de motor con personas, mascotas u objetos que obstaculicen la conducción;

"V. Colocar las placas en lugar distinto al que señale el reglamento de esta ley;

"VI. Negarse a acatar la medida que ordene retirar a un vehículo de circulación;

"VII. Conducir un vehículo al que la autoridad de movilidad lo haya declarado fuera de circulación;

"VIII. Circular con placas ocultas, total o parcialmente; con cualquier objeto o material que impida su plena identificación o, llevar en la parte exterior del vehículo, además de las placas autorizadas, otras diferentes que contengan numeración o que impidan la visibilidad de aquéllas;



"IX. Estacionarse en lugares reservados para vehículos conducidos por personas con discapacidad;

"X. Modificar, sin autorización oficial, las características del vehículo previstas en el reglamento de esta ley;

"XI. Transportar carga en forma distinta a la señalada por el reglamento;

"XII. No respetar las indicaciones de los policías viales;

"XIII. No respetar el derecho establecido para el paso de peatones en la vía de circulación o invadan los accesos o zonas peatonales;

"XIV. No hacer alto en vías férreas y zonas peatonales;

"XV. Estacionarse obstruyendo cochera o estacionamiento exclusivo, o

"XVI. Mover o trasladar maquinaria pesada con rodamiento neumático y equipo móvil especial, sin el permiso correspondiente."

"Artículo 178. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que comentan (sic) las siguientes infracciones:

"I. No manifestar la baja del vehículo o el cambio de domicilio del propietario;

"II. Transportar personas en vehículos de carga liviana o pesada, sin protección debida;

"III. Al propietario de un vehículo, por permitir su conducción por persona que carezca de licencia o permiso vigente;

"(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"IV. Conducir un vehículo para el que se requiera haber obtenido previamente licencia o permiso específico y no lo exhiba, cuando no se trate de servicio de transporte bajo demanda mediante aplicaciones móviles;



"V. Circular sobre la banqueta o estacionarse en la misma, en forma tal, o en horas en que se impida o se entorpezca la libre y segura circulación peatonal;

"VI. Conducir vehículo de motor, siendo menor de edad, sin el permiso correspondiente señalado en el artículo 63 de esta ley;

"VII. Estacionarse en zona prohibida sobre calzadas, avenidas, pares viales, carreteras o vías rápidas o en más de una fila; asimismo, en las zonas restringidas en los horarios y días que la autoridad determine con el señalamiento correspondiente o con una raya amarilla pintada a lo largo del machuelo o cordón;

"VIII. No portar en forma visible el gafete de identificación como operador o conductor;

"IX. Llevar exceso de pasaje en vehículo de servicio público colectivo y masivo, conforme a las especificaciones del mismo, y a lo establecido en las normas reglamentarias;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"X. Subir y bajar pasaje en lugar distinto del autorizado, en el caso de transporte de pasajeros, cuando no se trate de transporte de pasajeros bajo demanda mediante aplicaciones móviles;

"XI. Circular con alguna de las puertas abiertas;

"XII. Proferir ofensas al policía vial, mismas que deberán ser comprobadas;

"XIII. Rebasar por la derecha;

"XIV. Cambiar de carril sin precaución;

"XV. Conducir vehículo de motor, haciendo uso de aparatos de telefonía;

"XVI. A los motociclistas que no respeten su carril de circulación, así como a los que circulen por pasos a desnivel o puentes donde se encuentre expresa-



mente prohibida su circulación, en contravención con las disposiciones de esta ley y su reglamento y accesibilidad preferente; o,

"XVII. A los vehículos que cuenten con luces no permitidas que impidan la visibilidad de terceros, ya sean fijas o parpadeantes, que no cumplan con las especificaciones señaladas en el reglamento de la presente ley y accesibilidad preferente."

"Artículo 179. Se sancionarán los conductores o propietarios de vehículos que no respeten la vuelta con flecha del semáforo; por no respetar la luz roja del semáforo (alto), o el señalamiento de alto que realice un policía vial."

"Artículo 180. Se sancionarán a los conductores o propietarios de vehículos que comentan (sic) las siguientes infracciones, y será tomado en cuenta para fijar el monto de éstas, el momento y las circunstancias en que fue cometida la falta:

"I. Falta total de luces;

"II. Por moverse del lugar en un accidente de colisión, salvo en caso de llegar a un convenio las partes que participaron en dicho evento, o por instrucciones del policía vial o de tránsito municipal, quien está autorizado a utilizar cualquier medio, incluso los electrónicos, a efectos de establecer lo más pronto posible la circulación, o

"III. A los vehículos que transporten carga sin contar con las medidas de seguridad, equipo de protección e higiene, ya sea por exceso de dimensiones o derrama de la carga o pongan en riesgo la integridad o patrimonio de terceros."

"Artículo 181. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que se estacionen o circulen por corredores exclusivos y confinados para el transporte público colectivo y masivo y carriles de contraflujo."

"Artículo 182. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que comentan (sic) las siguientes infracciones, además de que se retirará de la circulación la unidad en los casos de las fracciones I, II y III:



"I. No coincidir la tarjeta de circulación o calcomanía con el número de placas;

"II. Circular sin placas; con placas vencidas; sin la concesión, permiso o autorización correspondiente o se encuentre vencida;

"III. Hacer mal uso de las placas de demostración;

"IV. Impedir o no ceder el paso a vehículos de seguridad cuando lleven encendidos códigos y sirenas, o circular inmediatamente detrás de los mismos aprovechándose de esta circunstancia;

"V. Al conductor que maneje en sentido contrario o, al que injustificada-mente invada el sentido contrario para rebasar en arterias de doble o múltiple circulación, en zona urbana;

"VI. Al conductor que rebase en línea continua en carreteras, o

"VII. Al conductor que circule en doble y tercer fila para dar vuelta con flecha de semáforo."

(Reformado primer párrafo, P.O. 11 de octubre de 2016)

"**Artículo 183.** Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que cometan las siguientes infracciones:

"I. No utilizar el cinturón de seguridad o hacerlo inadecuadamente, tanto el conductor como todos sus acompañantes.

"Los vehículos de transporte público colectivo, masivo y de taxi con sitio y radiotaxi observarán, respecto a esta disposición, lo que la norma técnica correspondiente señale y las reglas y condiciones de calidad del servicio;

"II. Transportar un menor de doce años de edad en los asientos delanteros, salvo en los vehículos que no cuenten con asientos traseros. En ambos casos, en todo momento deberán transportar al menor en asientos de seguridad o sistema de sujeción adecuados a su edad y constitución física, debidamente asegurados.



"Los vehículos de transporte público observarán, respecto a esta disposición, lo que la norma técnica correspondiente señale;

"III. Al conductor de un vehículo que exceda en más de diez kilómetros por hora el límite de velocidad máximo permitido, siempre que existan señalamientos en donde se anuncie el citado límite de velocidad. En aquellas zonas en que expresamente se restrinja el límite máximo de velocidad, como son las próximas a centros escolares y hospitales, el reglamento señalará tanto la velocidad máxima permitida en ellas como qué otras zonas se considerarán con velocidad restringida. En estos casos no habrá tolerancia alguna y, en consecuencia, no se deberá, por ningún motivo, rebasar la velocidad permitida;

"IV. No disponer de un seguro que cubra daños a terceros. Dicha sanción quedará condonada, si el infractor presenta dentro de los veinte días hábiles siguientes la constancia o póliza de seguro contra daños a terceros a la secretaría o dependencia del Ejecutivo del Estado que señale el reglamento de esta ley.

"Los vehículos de transporte público colectivo y masivo, y los de transporte especializado en las modalidades contempladas en esta ley, para que puedan prestar dicho servicio, además del seguro de daños a terceros, deben contar con un seguro de vida para los pasajeros y que además garantice las posibles lesiones que puedan sufrir los usuarios en los casos de los que transporten pasajeros, considerando las reglas y consideraciones de calidad en el servicio;

"V. A la persona que conduzca un vehículo de motor en ciclovías, zonas peatonales, jardines, plazas y pistas para uso exclusivo de peatones, a no ser que cuente con la autorización respectiva de la autoridad competente para circular por dichas zonas;

"VI. Los conductores de vehículos de carga pesada que circulen, por carriles centrales o de alta velocidad o por circular en zona prohibida, o

"VII. Los conductores que circulen o se estacionen sin causa justificada por el carril de acotamiento.

"VIII. (Derogada, P.O. 11 de octubre de 2016)."



(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 11 de octubre de 2016)

"Artículo 183 Bis. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que cometan las siguientes infracciones:

"I. Circular o estacionarse en ciclovías o en los lugares específicamente destinados al estacionamiento de bicicletas, aun cuando se trate de conductores de motocicletas;

"II. Alcanzar o rebasar a un ciclista sin respetar las distancias a que se refiere el artículo 12 Ter de esta ley;

"III. No respetar los derechos de preferencia de los ciclistas a que se refiere el artículo 12 de esta ley;

"IV. Impedir o interferir de forma premeditada en la circulación de un grupo ciclista, así como intentar dividir o ingresar a un contingente o grupo ciclista; o

"V. Invadir la zona de espera en los semáforos."

"Artículo 184. Se sancionará en los términos del artículo 174, a los conductores o propietarios de cualquier tipo de motocicleta, trimoto, cuatrimoto, o motocarro, cuando al circular cometan las siguientes infracciones:

"I. No porte, debidamente colocado y ajustado con las correas de seguridad, casco protector para motociclista y, en su caso, también su acompañante;

"II. Llevar como acompañante a un menor de edad que no pueda sujetarse por sus propios medios y alcanzar el posapiés que tenga el vehículo para ese efecto;

"III. Cuando se exceda la capacidad de pasajeros que señale la tarjeta de circulación;

"IV. No circular conforme lo establece el reglamento de la presente ley;

"V. Al que circule en forma paralela o entre carriles que correspondan a otros vehículos;



"VI. Al que no circule con las luces encendidas todo el tiempo;

"VII. Al que no porte debidamente los elementos de seguridad que establece el reglamento de esta ley, o

"VIII. Al que transporte carga peligrosa para sí mismo o para terceros.

"Además de las sanciones anteriormente señaladas, en caso de reincidencia se retirará de la circulación la unidad, como medida de seguridad."

"Artículo 185. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que comentan (sic) las siguientes infracciones:

"I. (Derogada, P.O. 12 de mayo de 2016)

(Reformada, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"II. Al conductor que circule en el estado, en vehículo que emita visiblemente contaminantes a la atmósfera, con independencia de que cuente con su holograma vigente, de acuerdo al calendario oficial de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial;

(Reformada, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"III. Al conductor que circule en vehículo que no cuente con el holograma de verificación vehicular, de acuerdo con el calendario oficial.

(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"Adicionalmente a la multa que se señala en el párrafo que antecede, se retirará de la circulación el vehículo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 169, fracción V, de la presente ley en el momento del levantamiento de la cédula de infracción.

(Adicionado, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"El conductor o propietario tendrá un plazo de 20 días hábiles, a partir de la fecha en que se le entregue el vehículo, previo pago de la multa correspondiente, para circular con su vehículo a efecto de verificarlo, de no hacerlo así se hará acreedor de una nueva sanción económica; o



(Adicionada, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"IV. Al propietario del vehículo que no haya sido verificado dentro del plazo señalado en el calendario oficial del programa de verificación vehicular obligatoria, se hará acreedor a una multa por verificación vehicular extemporánea.

"Con relación a la sanción prevista en el párrafo que antecede, ésta quedará sin efectos en aquellos casos que el propietario o poseedor del vehículo que incumplió obtenga permiso para circular para cumplir con el programa de verificación vehicular obligatoria, fuera del plazo establecido en el calendario oficial, con una vigencia de 20 días hábiles, previsto en la Ley de Ingresos, siempre y cuando se verifique el vehículo dentro del plazo que ampara dicho permiso."

"Artículo 186. A las personas que conduzcan vehículos de automotor bajo el influjo de alcohol o drogas, se les sancionará de la siguiente forma:

(Reformada, P.O. 11 de octubre de 2016)

"I. Con multa equivalente de ciento cincuenta a doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, a la persona que conduzca un vehículo automotor y se le detecte una cantidad superior de 50 a 80 miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o 0.25 a 0.40 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de drogas;

"II. Con arresto administrativo inmutable de doce a veinticuatro horas a la persona que conduzca un vehículo y se le detecte una cantidad de 81 a 130 miligramos de alcohol por 100 mililitros de sangre o de 0.41 a 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado. La calificación de la sanción estará sujeta a las reglas establecidas en el reglamento de la presente ley;

"III. A la persona que conduzca un vehículo y se le detecte una cantidad mayor a 130 miligramos de alcohol por 100 mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, se sancionará con arresto administrativo inmutable de veinticuatro a treinta y seis horas;

"IV. Se cancelará definitivamente la licencia de conducir de la persona que, habiendo incurrido en una de las conductas sancionadas conforme a las dos



fracciones inmediatamente precedentes, incurra nuevamente en una de dichas conductas, dentro de un período de dos años contados a partir de la fecha en que haya incurrido en una de dichas conductas por primera vez. Además, dicha persona será sometida a una investigación de trabajo social y a exámenes de toxicomanía y alcoholismo. La persona que haya sido sancionada conforme al presente párrafo, sólo podrá obtener una nueva licencia satisfaciendo los mismos requisitos necesarios para una licencia nueva, hasta que hayan transcurrido dos años de la fecha de la cancelación correspondiente;

"V. Cualquier persona sancionada en términos del presente artículo deberá asistir a un curso en materia de sensibilización, concientización y prevención de accidentes viales por causa de la ingesta de alcohol o el influjo de narcóticos, ante la instancia que indique la secretaría;

"VI. Si se trata de la conducción de una unidad del transporte público, la sanción será aplicable aun cuando al conductor se le detecte una cantidad de alcohol inferior a la señalada en las fracciones I y II del presente artículo;

"VII. En caso de que a un conductor se le detecten de 81 a 130 miligramos de alcohol por 100 mililitros de sangre o de 0.41 a 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, se procederá conforme lo establece la fracción VI del artículo 171 de esta ley, independientemente de la sanción a la que se refiere el primer párrafo del presente artículo.

"En estos casos, inmediatamente se practicará al conductor la prueba de alcoholemia o de aire espirado en alcoholímetro, en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de esta ley. Cuando éste se niegue a otorgar muestra de aire espirado se aplicará arresto administrativo inmutable de doce a treinta y seis horas, en los términos de la presente ley, y

"VIII. La licencia o permiso del conductor podrá ser suspendido en los términos del tercer párrafo del artículo 188 de este ordenamiento.

"La secretaría integrará un registro de personas sancionadas por la conducción de vehículos en los términos previstos en el presente artículo y del párrafo tercero del artículo 170 de esta ley."



(Reformado, P.O. 12 de mayo de 2016)

"Artículo 187. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos, así como a las empresas de redes de transporte, que cometan las siguientes infracciones:

"I. Preste servicios de transporte público en cualquiera de sus modalidades sin contar con la concesión, permiso o autorización correspondiente;

"II. Porte en un vehículo de uso particular los colores asignados por la secretaría para las unidades de transporte público;

"III. Al conductor que preste sus servicios de transporte de pasajeros bajo demanda mediante aplicaciones móviles que no cuente o presente licencia de chofer vigente expedida por la secretaría;

"IV. Al conductor de servicio de transporte público que realice servicio distinto al autorizado, en vehículos destinados al servicio público;

"V. Preste el servicio de transporte de pasajeros bajo demanda mediante aplicaciones móviles sin estar debidamente registrado y autorizado por la secretaría;

"VI. Cuando el vehículo no porte, o se altere, destruya, imposibilite o inhabilite de cualquier manera, los sistemas de control vehicular, o cualquier otro dispositivo que permita su identificación por radiofrecuencia; y,

"VII. A la empresa de redes de transporte que permita deliberadamente que los propietarios o conductores de vehículos destinados a la prestación de transporte público cuyos servicios gestionen a través de una aplicación móvil, cometan infracciones a lo dispuesto en la presente ley y su reglamento; o bien, cuando estando obligado a ello, omita vigilar y garantizar que tanto los propietarios, conductores y unidades vehiculares que tenga afiliadas o registradas, contravengan lo dispuesto en la presente ley o no reúnan los requisitos que establecen los ordenamientos jurídicos y técnicos para la prestación del servicio de transporte público de acuerdo a la modalidad correspondiente."



"Artículo 188. En caso de reincidencia en las infracciones previstas en el presente capítulo, cometidas dentro de los tres meses siguientes, se duplicará el importe de la multa correspondiente.

"En caso de reincidencia en las infracciones previstas en las fracciones V y VII del artículo 182 de esta ley, cometidas dentro de los treinta días siguientes, se sancionará a elección del infractor, con arresto de doce horas, o dos jornadas de trabajo en favor de la comunidad en materia de movilidad y transporte. Trátándose de la infracción contenida en el artículo 186, a la persona que reincidiera dentro del año siguiente a haber cometido la infracción, además de la sanción económica o del arresto administrativo inconmutable, se suspenderá la licencia de conducir por un periodo de seis meses y, de volver a reincidir dentro del año siguiente, independientemente de la sanción económica y el arresto administrativo inconmutable, se le cancelará definitivamente su licencia, y solamente podrá proporcionársele con los mismos requisitos que deberá cumplir para la licencia nueva, hasta haber transcurrido dos años de la cancelación, además de una investigación de trabajo social y exámenes de toxicomanía y alcoholismo, que demuestren que el interesado no es dependiente de bebidas embriagantes, ni estupefacientes o psicotrópicos.

"(N. de E. del análisis se advierte que el texto de este párrafo es similar al actual quinto párrafo de este artículo.)

"Por la reincidencia en las infracciones previstas en los artículos 179, 187 y 192, fracciones I y II, cometidas por conductores del servicio público de transporte colectivo de pasajeros dentro de los 30 días siguientes, la zona en que se cometa la infracción.

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 12 de mayo de 2016)

"Por la reincidencia en las infracciones previstas en los artículos 179, 187 y 192, fracciones I y II, cometidas por conductores del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, de taxi en sus diversas modalidades, así como de transporte de pasajeros bajo demanda mediante aplicaciones móviles, dentro de los treinta días siguientes, se duplicará el importe de la multa correspondiente.

(Reformado, P.O. 11 de octubre de 2016)

"Por la reincidencia en las infracciones previstas en los artículos 179, 187 y 192, fracción I y II, cometidas por conductores del servicio público de transpor-



te colectivo de pasajeros dentro de los treinta días siguientes, la sanción se incrementará hasta en doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Capítulo III De las sanciones administrativas en materia del servicio del transporte público

(Reformado, P.O. 12 de mayo de 2016)

"Artículo 189. Las infracciones en materia de transporte serán sancionadas administrativamente mediante cédula de notificación de infracciones por la Secretaría de Movilidad, a través de la policía vial, en los términos de esta Ley y su reglamento, y se aplicarán al concesionario, subrogatario, permisionario, propietario o conductor del vehículo."

"Artículo 190. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que comentan (sic) las siguientes infracciones, en la operación de vehículos del servicio público de transporte por:

"I. No coincidir la rotulación con el número de placas;

(Reformada, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"II. Abastecer combustible con pasaje a bordo o con motor encendido;

(Reformada, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"III. Al conductor del servicio de transporte público colectivo de pasajeros, por no contar o no presentar licencia de conductor de servicio de transporte público vigente, expedida por la secretaría; y,

(Adicionada, P.O. 25 de noviembre de 2016)

"IV. Infringir lo previsto en el artículo 185 fracciones II, III y IV de la presente ley."

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 11 de noviembre de 2017)

"Artículo 191. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos, o administradores de ruta en su caso, cuando cometan las siguientes infracciones:



"I. Tratándose de vehículos de transporte público colectivo, realizar viajes especiales fuera de ruta, sin la autorización de excursión;

"II. Omitir los despachadores, los controles, o no proporcionar la información que determine el reglamento de esta ley;

"III. Los vehículos de itinerario fijo, circular fuera de la ruta autorizada;

"IV. Los vehículos de carga pesada, así como los destinados al servicio público de pasajeros en cualquiera de sus modalidades, circular en zona prohibida;

"V. Negarse injustificadamente a recibir o bajar carga o a subir o bajar pasaje en los lugares autorizados;

"VI. No usar taxímetro o cobrar una cuota mayor a la que resulte de aplicar la tarifa correspondiente;

"VII. Aplicar condiciones diferentes de las autorizadas en la prestación del servicio, previamente establecidas en el reglamento de la presente ley, y la norma de carácter técnica correspondiente;

"VIII. Incumplir lo establecido en el artículo 101, fracción II de esta ley;

"IX. Brinde servicio deficiente, maltrate o falte al respeto a cualquier ciudadano;

"X. Nieguen, impidan u obstaculicen el uso del servicio público a las personas con discapacidad;

"XI. Llevar exceso de pasaje en vehículo de servicio público, conforme a las especificaciones del mismo y a lo establecido en la norma de carácter técnico respectiva;

"XII. Estacionarse en rampas o en lugares reservados para vehículos de personas con discapacidad;



"XIII. A los vehículos de transporte público de pasajeros que no circulen con las luces principales e interiores encendidas en los términos del reglamento;

(Reformada, P.O. 11 de noviembre de 2017)

"XIV. A los vehículos de transporte público colectivo de pasajeros que no circulen con cristales que sean transparentes en su totalidad, en los términos de la norma técnica correspondiente;

(Reformada, P.O. 11 de noviembre de 2017)

"XV. Conduzca durante la prestación del servicio, utilizando equipos de sonido, radios, telefonía, equipos de comunicación diversa o luces que distraigan y provoquen molestias al conductor, usuarios o terceros, salvo los autorizados expresamente en virtud a sus características; o

(Adicionada, P.O. 11 de noviembre de 2017)

"XVI. A los vehículos o rutas de transporte público masivo y colectivo de pasajeros, que presten el servicio sin el equipamiento previsto en el artículo 126.

"Para efectos de la fracción IX existe maltrato cuando al usuario se le niega el servicio sin causa justificada o sea víctima de actos violentos, discriminatorios o humillantes."

"Artículo 192. Se sancionará a los conductores o propietarios de vehículos que comentan (sic) las siguientes infracciones:

"I. Proporcionar servicio público en cualquiera de sus modalidades en localidad distinta de la autorizada;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"II. Prestar un servicio público en vehículos distintos a los autorizado; o

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"III. Preste el servicio mediante el uso de vehículos que contravengan las disposiciones de esta ley, en su reglamento o cualquier otra disposición técnico-administrativa."



(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de mayo de 2016)

"Artículo 193. Con independencia de las demás responsabilidades administrativas, civiles, mercantiles, o de cualquier orden, así como de las sanciones a que se hagan acreedores los operadores y conductores de vehículos de servicio público, se procederá a la suspensión del registro y al retiro del gafete de identificación como sanción y por resolución administrativa, cuando alguno de ellos:

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"I. Se niegue a entregar al usuario el boleto, contrato o comprobante de pago correspondiente a la prestación del servicio, o se omita precisar en el mismo cualquiera de los datos a que se refiere esta ley y su reglamento;

(Reformada, P.O. 12 de mayo de 2016)

"II. Ofrezca un servicio especial o lo preste bajo una modalidad distinta para el que no cuenta con autorización;

"III. Oferte un descuento en el cobro, con relación a la tarifa correspondiente y no lo haga efectivo.

(Reformada [N. de E. adicionada], P.O. 12 de mayo de 2016)

"IV. En el caso de los sujetos de autorización del servicio de transporte de pasajeros bajo demanda mediante aplicaciones móviles o de las empresas de redes de transporte, omitir actualizar el registro de su domicilio fiscal o establecimiento para los fines de verificación y control que se establezcan en el reglamento respectivo, o utilizarlo como sitio o matriz; y,

(Reformada [N. de E. adicionada], P.O. 12 de mayo de 2016)

"V. Resguardar o estacionar los vehículos afectos al servicio de transporte de pasajeros bajo demanda mediante aplicaciones móviles en lugares no autorizados al efecto, o bien, estacionarlos o vincularlos de cualquier manera con sitios o matrices de taxis en sus demás modalidades.

"En los casos antes previstos, la suspensión será de uno hasta seis meses."

"Artículo 194. La secretaría suspenderá como sanción y por resolución administrativa, los gafetes de identificación de los propietarios o legítimos poseedores de taxis en cualquiera de sus modalidades, por las causas siguientes:



"I. En lo conducente, por las señaladas en el artículo anterior, o

"II. Por no presentarse los conductores de los automóviles de sitio a prestar el servicio en el lugar para el que fueron autorizados, en los términos que señale el reglamento de esta ley.

"En cualquiera de los casos antes descritos, la suspensión será de uno a seis meses."

"Artículo 195. La licencia de operador o conductor de servicio público se cancelará como sanción y mediante resolución administrativa, cuando se incurra en violación de la tarifa autorizada, en los casos previstos por esta ley y el reglamento."

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 12 de mayo de 2016)

"Artículo 195 Bis. Además de lo dispuesto en el capítulo XI del título quinto del presente ordenamiento, se procederá a la revocación de la autorización a las empresas de redes de transporte que sean reincidentes en el incumplimiento de las disposiciones de la presente ley y su reglamento.

"Para los efectos del artículo anterior, se entenderá como reincidencia la comisión de tres o más infracciones a los ordenamientos locales en materia de movilidad que le sean aplicables, en un periodo de seis meses.

"Igual sanción se impondrá a la empresa de redes de transporte que para obtener autorización por parte de la secretaría, presente documentación o declare información falsa.

"El procedimiento de revocación a que se refiere este artículo, se instaurará de conformidad con lo dispuesto por el capítulo XI del título quinto del presente ordenamiento."

88. En estas normas existen infracciones que van desde no presentar licencia o permiso vigente para circular, dar vuelta prohibida, circular en sentido contrario, manejar un vehículo automotor con mascotas u objetos que obstaculicen la conducción.



licen la conducción, no utilizar cinturón de seguridad, no disponer de seguro que cubra daños a terceros, no contar con limpiaparabrisas, hasta realizar viajes fuera de ruta o que no coincida la rotulación del transporte del servicio público con el número de placas. Todas éstas, invariablemente, están relacionadas de alguna u otra manera con el tránsito y/o el transporte.

89. Así, ante las diversas infracciones, lo cierto es que para determinar si una conducta está comprendida dentro de esa "normatividad en materia de tránsito y transporte" que comprende el tipo penal, el respectivo operador jurídico tendría que realizar una interpretación integral para que sea el quien determine si la conducta específica (que podría ser cualquiera de las comprendidas como infracciones a la citada ley) puede o no considerarse como una "norma en materia de tránsito o transporte". Se insiste, ello no es viable a partir del principio de taxatividad.

90. El Poder Ejecutivo pretende defender la regularidad constitucional de la porción normativa reclamada aduciendo que, cuando el artículo 122 se refiere a la normatividad en materia de tránsito y vialidad, no abarca cualquier tipo de infracción, sino aquéllas relativas al incumplimiento de la normatividad de movilidad en materia de alcoholimetría.³⁵ Lo cual, dicho sea de paso, se contrapone, parcialmente, con la defensa que hizo el Congreso del Estado de la norma en su informe, el cual si bien también expuso que se refiere a las normas relacionadas con la alcoholimetría, aceptó que esa normatividad en materia de tránsito y transporte incluye normas que prohíben otras conductas como no usar cinturón de seguridad o sistemas de retención infantil.³⁶

³⁵ Foja 306 del expediente en que se actúa.

³⁶ Textualmente, el Congreso del Estado señaló (subrayado añadido):

"Conviene cuestionar que si la ley penal no permite interpretación alguna como lo asegura el accionante, por qué entonces el mismo procurador general, interpreta la norma que impugna y lo hace sólo en un sentido gramatical, pretendiendo evidenciar poca claridad y transgresión al principio de reserva de ley. Lo cual se considera es erróneo, pues en atención precisamente a una interpretación sistemática, y lógica además; el presupuesto recién incluido en el artículo 122 de la ley sustantiva penal, consistente en castigar a un individuo reincidente en la acción de conducir bajo el influjo del alcohol y/o estupefacientes, y si a ello además el individuo presenta una omisión en el respeto de la normatividad en materia de tránsito y transporte, ello no significa que se refiera a infracciones provenientes del Reglamento de Tránsito, sino lógicamente a disposiciones relacionadas



91. Al margen de esta contradicción, esta Suprema Corte estima que ninguno de esos razonamientos son suficientes para justificar la constitucionalidad de la porción normativa reclamada. De aceptar la postura del Poder Ejecutivo, se dejaría de lado por completo el texto del artículo 122. Éste es explícito en señalar que se trata de cualquier infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte. No se utiliza un lenguaje relacional; es decir, si se hubiera querido que las infracciones fueran sólo las relacionadas con la verificación de alcoholimetría, pudo haberse señalado de esa manera. Por el contrario, se utilizó un lenguaje amplio y general al emplear conceptos jurídicos como "normatividad", "tránsito" y "transporte" (es por eso que el propio Congreso en su informe aceptó que ahí se incluyen infracciones como no usar cinturón de seguridad).

92. Aunado a lo anterior, tomando entonces en cuenta que esta hipótesis normativa abarca cualquier infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, causa preocupación que varias de las normas transcritas de la Ley de Movilidad y Transporte pueden complementarse a partir de lo dispuesto en reglamentos. En materia administrativa no existe una prohibición absoluta al respecto, pues dependiendo del caso y del grado de especialización de la materia (criterio sobre el Estado regulador), es posible que la conducta sancionada administrativamente pueda complementarse a través un reglamento. Empero, en la vía penal, es un requisito constitucional que toda conducta típica encuentre su fundamento total en una ley formal y material.³⁷

estrictamente con la validez de vehículos y de seguridad, como no uso de cinturón de seguridad de los ocupantes, no uso de sistemas de retención infantil, entre otros; y en específico aquellos que tienen que ver con la alcoholemia. ...". Véase, foja 64 del expediente en el que se actúa.

³⁷ Jurisprudencia P./J. 33/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124, de rubro y texto: "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.— Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material;



93. Así, entre otros ejemplos, en el artículo 175, fracción IV, de la ley se prevé como infracción la falta de equipo de protección que se señale en el reglamento de la ley. En el artículo 177, fracción V, de la ley se sanciona al conductor de un vehículo que coloque las placas del mismo en un lugar distinto al que señale el reglamento de la ley. En la fracción XI de ese mismo artículo, se prohíbe a los conductores transportar carga en forma distinta a la señalada por el reglamento. En el artículo 178, fracción XVII, de la ley se estipula que se sancionará a los conductores de vehículos que cuenten con luces que impidas la visibilidad de terceros que no cumplan con las especificaciones previstas en el reglamento. En la fracción III del artículo 183 se sanciona a los conductores que excedan en más de diez kilómetros por hora el límite de velocidad permitido en el reglamento. Incluso, en lo referente a la falta administrativa por conducir bajo el efecto de ciertos grados de alcohol, en la fracción II del artículo 186 de la ley se dice que la calificación del arresto administrativo, por manejar un vehículo con una cantidad de 81 a 130 miligramos de alcohol por 100 mililitros de sangre o de 0.41 a 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, estará sujeta a las reglas establecidas en el reglamento de la ley.

94. En consecuencia, aunado a la incertidumbre en cuanto a qué normatividad se refiere y qué infracciones se contemplan para efectos de la acreditación del tipo penal regulado en el artículo 122 del Código Penal Local, y aun

b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.*

Precedente: acción de inconstitucionalidad 157/2007. Procurador General de la República. 20 de octubre de 2008. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Fabiana Estrada Tena y Marat Paredes Montiel.)



circunscribiéndonos a lo previsto en la Ley de Movilidad y Transporte, existen varias infracciones (incluyendo una relacionada con alcoholimetría) que permiten que las conductas sean sancionadas a partir de los lineamientos impuestos en un reglamento, lo que afecta de manera indirecta al principio de reserva de ley en materia penal que exige que todos los elementos de un tipo penal gocen de respaldo democrático en una ley formal y material.

VIII. Decisión y efectos

95. 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,³⁸ siendo que en materia penal se autoriza que los efectos de la sentencia sean de carácter retroactivo.³⁹ Además de que es posible extender la inconstitucionalidad a otras normas, siempre y cuando la validez de aquellas normas dependan de la propia norma invalidada.

96. En ese tenor, en suma, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, este Tribunal Pleno concluye que ante la violación constitucional advertida al principio de taxatividad, debe declararse la invalidez no sólo de la porción normativa que alude a que se cometa una infracción a la normatividad de tránsito y transporte, sino de la totalidad del artículo 122 del Código Penal jalisciense.

³⁸ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

³⁹ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



se; asimismo, por extensión, resultan inconstitucionales los artículos 123 y 123 del mismo código, al depender su validez de la norma reclamada.

97. Al respecto, en primer lugar, tal como se argumentó en el apartado de estudio de los conceptos de invalidez, no es posible imponer como condición para la actualización de un tipo penal que, además de estar presentes ciertas conductas, se cometa cualquier otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte. Por ende, aunque la parte del artículo 122 del Código Penal jalisciense que provoca la transgresión al principio de taxatividad es, precisamente, la que permite condicionar el tipo a la comisión de cualquier otra infracción de tránsito y transporte, debe declararse la inconstitucionalidad de todo el contenido del artículo 122. De no hacerlo, se dejaría un tipo penal carente de sentido y que no fue el pretendido por el legislador local.

98. En segundo lugar, por lo que hace a la extensión de invalidez al artículo 123 del código, debe resaltarse que al momento en que se reformó el citado artículo 122 (once de octubre de dos mil dieciséis), tal artículo 123 tenía cierto texto; el cual fue modificado con posterioridad, siendo el contenido que hoy se encuentra vigente:

Texto al momento de la modificación del artículo 122 –Que era el contenido primigenio desde la expedición del código en mil novecientos ochenta y dos–	Texto vigente –Que resultó de una reforma de diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete–
"Artículo 123. En caso de habitualidad o si el delito previsto en el artículo anterior es cometido por conductores de vehículos en servicio público, transporte escolar o de servicio turístico, la sanción deberá elevarse hasta el duplo."	(Reformado, P.O. 19 de septiembre de 2017) "Artículo 123. En caso de habitualidad o si el delito previsto en el artículo anterior es cometido por conductores de vehículos en servicio público, transporte escolar o de servicio turístico, o por servidores públicos conduciendo vehículos oficiales , la sanción deberá elevarse hasta el duplo."

99. Como se puede observar, a lo largo de su historia, el objeto de esta disposición era prever ciertos supuestos que agravan la sanción de las conduc-



tas establecidas en el artículo 122, lo cual evidencia la relación de dependencia entre ambas normas. Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, si resulta inválido el artículo 122, el siguiente precepto debe seguir su misma suerte al no existir fundamento normativo para su operatividad, a pesar de que regule la habitualidad o los casos en donde el sujeto activo sean específicamente conductores de vehículos en servicio público, transporte escolar o de servicio turístico, o por servidores públicos conduciendo vehículos oficiales.

100. Por su parte, se estima que la invalidez por extensión alcanza a su vez al contenido del artículo 124 del código penal jalisciense, cuyo texto al momento de expedición de la reforma impugnada y el actual es el siguiente:

<p>Texto al momento de la modificación del artículo 122 –Que resultó de una reforma de doce de junio de dos mil tres–</p>	<p>Texto vigente –Que resultó de una reforma de dos de diciembre de dos mil diecisiete–</p>
<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 12 de junio de 2003) "Artículo 124. Se sancionarán, en los términos del artículo 263 de este código, a los inspectores, cobradores y ayudantes que se encuentren en los vehículos de transporte de personas o de cosas que no tomen las medidas que estén a su alcance para impedir la comisión del delito a que se refiere el artículo 122 o que no lo hagan del conocimiento de la autoridad.</p> <p>Las mismas sanciones se aplicarán a las personas que sin ser pasajeros o de las mencionadas en el artículo 13, fracción III, inciso d, acompañen a todo conductor y no tomen las providencias encaminadas a impedir el delito o denunciarlo a la autoridad."</p>	<p>(Reformado, P.O. 2 de diciembre de 2017) "Artículo 124. Se sancionarán, en los términos del artículo 263 de este código, a los inspectores, cobradores y ayudantes que se encuentren en los vehículos de transporte de personas o de cosas que no tomen las medidas que estén a su alcance para impedir la comisión del delito a que se refiere el artículo 122 o que no lo hagan del conocimiento de la autoridad.</p> <p>Las mismas sanciones se aplicarán a las personas que sin ser pasajeros o de las mencionadas en el artículo 22, fracción IV, inciso d), acompañen a todo conductor y no tomen las providencias encaminadas a impedir el delito o denunciarlo a la autoridad."</p>

101. A nuestro parecer, esta norma, aunque prevé una regulación típica específica, también pende su validez del artículo 122. Sin el contenido de esta última disposición, no hay fundamento para sancionar a los diferentes sujetos



activos que no tomen las medidas para impedir la comisión del respectivo delito o no hagan la denuncia correspondiente a la autoridad.

102. En consecuencia, conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia y al ser materia penal, este Tribunal Pleno considera que debe declararse la invalidez de los artículos 122, 123 y 124 del Código Penal para el Estado de Jalisco. Ello, con efectos retroactivos a partir del doce de octubre de dos mil dieciséis, fecha en la que entró en vigor el citado decreto de reforma del artículo 122 del código penal.⁴⁰ Sin que en este caso proceda decretar, como se ha hecho en otros asuntos, que los operadores jurídicos serán los encargados de decidir y resolver los efectos de esa retroactividad en cada caso concreto. La razón es que se trata de la invalidez de normas que prevén tipos penales, por lo que no hay margen de maniobra para los operadores jurídicos. Los efectos del fallo son la inconstitucionalidad con retroactividad.

103. Sin que sea obstáculo para la declaratoria de efectos retroactivos de los artículos 123 y 124 que, éstos hayan tenido cierto texto al momento de la modificación impugnada, y hubieren sido reformados con posterioridad. Como se evidenció, tales modificaciones ulteriores no conllevaron a una independencia de los artículos 123 y 124 frente al numeral 122, ni tampoco implicaron una superación del problema de invalidez ahora sustentado.⁴¹ Por tanto, resulta lógico decretar como inconstitucional la incidencia que los artículos 123 y 124 tuvieron en el ordenamiento jurídico también a partir de doce de octubre de dos mil dieciséis (incluyendo el contenido de sus reformas posteriores), pues durante todo este tiempo, por virtud de la relación de dependencia, han compartido el mismo efecto de inconstitucionalidad de la norma impugnada en la presente acción.

⁴⁰ Lo anterior, conforme al transitorio único del Decreto 25882/LXI/16, que a la letra dice: "Transitorio.—Único.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."

⁴¹ A pesar de que en el engrose respectivo no se establecieron mayores lineamientos al respecto, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 78/2016** en sesión de cuatro de julio de dos mil nueve, se trató la cuestión sobre normas ulteriores que superan la invalidez y su incidencia en los efectos retroactivos y en la invalidez por extensión. Supuesto que, se insiste, no se actualiza en el caso concreto, pues el defecto de inconstitucionalidad de la norma impugnada no ha sido superado y las normas relacionadas en términos de validez, aunque fueron modificadas con posterioridad a la impugnación, tampoco incidieron en el vicio de inconstitucionalidad.



104. Finalmente, con fundamento en los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ordena que la presente resolución surta sus efectos a partir de la notificación de la ejecutoria al Congreso del Estado de Jalisco.⁴²

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 122 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 25822/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el once de octubre de dos mil dieciséis y, en vía de consecuencia, la de los artículos 123 y 124 del referido código; para los efectos retroactivos precisados en el último apartado de este fallo, en la inteligencia de que dichas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

TERCERO.—Publíquese esta resolución 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 su *Gaceta*.

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

⁴² Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la particularización de los efectos dependerá de cada caso concreto. Por su parte, es cierto que en algunos otros precedentes en materia penal, esta Suprema Corte ha plasmado otro tipo de efectos, como que los mismos corran a partir de la publicación del fallo en el Diario Oficial (por ejemplo, la **acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada**). Sin embargo, este caso, cuya materia sólo es la regularidad constitucional de un tipo penal, se asemeja más a lo resuelto por mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno en las **acciones de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada y 115/2015**, falladas el veintinueve de mayo y el cinco de junio de dos mil dieciocho.



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones del párrafo ochenta y siete y por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 122, en su porción normativa *"o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte"*, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 25822/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el once de octubre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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



VIII, relativo a la decisión y efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de la totalidad del artículo 122, así como los diversos 123 y 124 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, así como 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 Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a la decisión y efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez tendrán efectos retroactivos a partir del doce de octubre de dos mil dieciséis, fecha en la que entró en vigor el precepto reclamado.

Se expresaron dos votos a favor del proyecto original por parte de los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de mantener el efecto consistente en determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, los efectos de la retroactividad determinada, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

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 19 de diciembre de 2019.



La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 08:05 horas, con número de registro digital: 2006867.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 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 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 100/2016, fallada en sesión del Tribunal Pleno de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 122 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco,¹ por vulnerar el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad.

El Tribunal Pleno consideró que en el tipo penal materia de la impugnación, relativo a una conducta vinculada con la conducción de vehículos automotor, la porción normativa "otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte" no cuentan con la claridad suficiente sobre cuáles son esas infracciones ni cuál es la normativa que prevé dichas conductas, pues existe una multiplicidad considerable de normas que pueden catalogarse como parte de la "materia de tránsito y vialidad". Posteriormente, la resolución analiza los diferentes supuestos de infracción en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno. Sin embargo, estimo pertinente aclarar que no comparto las consideraciones relativas a la invalidez de la norma general.

¹ "Artículo 122. Al conductor que maneje un vehículo automotor, y se le detecten más de ciento treinta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo; o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, multa de ciento cincuenta a doscientos cincuenta unidades de medida y actualización (UMA), e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos."



La razón fundamental del proyecto es la incertidumbre que existe al remitir el tipo penal a las diversas infracciones en materia de transporte y vialidad. Pero, no considera que el tipo penal es ambiguo en sí mismo.

La norma impugnada sanciona al conductor que maneje un vehículo automotor y se le detecten más de 135 miligramos de alcohol por 100 miligramos de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo; o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia, cuando cometa además otra infracción en materia de tránsito y transporte.

El artículo vulnera el principio de legalidad, porque su redacción admite varias lecturas, que no se resuelven en una sola interpretación. Un primer problema interpretativo se refiere a si el elemento consistente en "cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte", se aplica a todos los supuestos previstos en el artículo, o sólo a la condición de haber sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia.

Esa misma conclusión me obliga a separarme específicamente en el párrafo 83 de la sentencia, pues no es posible afirmar con claridad que el supuesto de la porción normativa impugnada aplique a todos los supuestos del artículo 122 del Código Penal, pueden darse diferentes interpretaciones y lecturas al artículo impugnado todas ellas plausibles.

Otro problema interpretativo se refiere a que el enunciado normativo no permite dilucidar con claridad si, conforme al segundo supuesto que se traduce en ser infraccionado en dos ocasiones por no acreditar la prueba de alcoholemia, la segunda infracción en ese tema debe ser simultáneo a cometer otra infracción, o se consuma el delito cuando se cometa una tercera infracción administrativa, que no necesariamente sea por no acreditar la prueba de alcoholemia, y que se produzca por circunstancias ajenas e independientes de la ingesta de bebidas alcohólicas.

El propósito de la norma impugnada es loable en cuanto a que pretende disminuir la primera causa de muerte en personas entre 20 y 34 años en el Estado de Jalisco, sin embargo al establecer "o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte..." genera un grado de incertidumbre que va más allá de los límites establecidos por el legislador al tipificar una con-



ducta o reformar una conducta tipificada transgrediendo el principio de taxatividad en materia penal.

Por ende, como lo he sostenido en otros asuntos, ante la ambigüedad, que deja un margen amplio de decisión a las autoridades ministeriales y judiciales, considero que es suficiente para estimar que se vulnera el principio de legalidad.

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 2019.

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.

Este voto se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 100/2016, promovida por la Procuraduría General de la República.

En sesión de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se analizó la validez del artículo 122 del Código Penal para el Estado de Jalisco.¹ En dicha sesión, el Tribunal Pleno –por una-

¹ **"Artículo 122.** Al conductor que maneje un vehículo automotor, y se le detecten más de ciento treinta miligramos de alcohol por cien mililitros de sangre o más de 0.65 miligramos de alcohol por litro de aire espirado, o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, que alteren su habilidad para conducirlo; o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, se le impondrán de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo a favor de la comunidad, multa de ciento cincuenta a doscientos cincuenta unidades de medida y actualización (UMA), e inhabilitación de tres meses a dos años para manejar vehículos de motor, independientemente de las sanciones que correspondan por la comisión de otros delitos."



nimidad de votos– determinó declarar la invalidez del artículo impugnado y, en vía de consecuencia, de los artículos 123 y 124 de la misma ley, al considerar que transgredían el principio de legalidad penal, en su vertiente de taxatividad.

En efecto, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que la norma impugnada genera incertidumbre para el receptor de la misma, toda vez que no precisa a qué normatividad remite y, aun si se considerara que dicha remisión se circunscribe a lo previsto en la Ley de Movilidad y Transporte del Estado, persiste la incertidumbre en torno a qué infracciones se contemplan para efectos de la acreditación del tipo penal regulado en el artículo impugnado. Al respecto, si bien estuve de acuerdo con el sentido del fallo, por un lado, no comparto todas las consideraciones en las que se sustenta la sentencia; y, por otro lado, considero que existen razones adicionales para sustentar la invalidez del precepto.

Debo aclarar que comparto las consideraciones del proyecto en relación con la falta de determinación mínima del artículo al remitirse a la "normatividad en materia de tránsito y transporte" para la integración de su supuesto normativo. Ello, pues dentro de la legislación estatal existe una cantidad considerable de ordenamientos que podrían considerarse como tales, lo cual genera una gran incertidumbre hacia el sujeto activo para conocer la *fente* legal de las conductas que pueden ser consideradas para configurar el ilícito.

Sin embargo, me aparto de las consideraciones contenidas en el párrafo 87, en el cuál se establece que incluso en la Ley de Movilidad y Transporte "*existen tal variedad y cantidad de conductas relacionadas con el tránsito y vialidad que se deja en un importante estado de inseguridad jurídica a los pretendidos sujetos activos del tipo penal*". Lo anterior, en tanto que el simple hecho de que una norma contenga una gran variedad de supuestos normativos que puedan constituir un tipo penal, no constituye en sí mismo una violación al principio de taxatividad.

Con independencia de lo anterior, como mencioné anteriormente, coincido con el proyecto en que el tipo penal está construido con una imprecisión tal que cae en lo excesivo e irrazonable, toda vez que los sujetos que pueden cometer "otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte", no cuentan con claridad respecto a cuál es la normatividad en materia de tránsito o transporte que contiene dichas infracciones. No obstante, en suplencia advierto dos motivos adicionales para declarar la invalidez del tipo penal impugnado en su totalidad.



Primero, el artículo viola el principio de taxatividad ya que admite múltiples interpretaciones que jurídicamente pueden sostenerse de forma válida; **1)** que el ilícito previsto se actualizará siempre que, en cualquiera de las conductas que regula el artículo, se cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte; o **2)** que los primeros supuestos previstos por el artículo se actualizan de manera individual, mientras que para el supuesto de ser infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por la autoridad, requiere además que el sujeto activo cometa otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, ello derivado del punto y coma que separa a los primeros tres supuestos del último. Ante esto, la sentencia establece cuál de estas posibles interpretaciones es la que debe prosperar, lo que –a mi parecer– por sí mismo evidencia que el tipo sufre de un grado de incertidumbre, lo que resulta suficiente para declarar su invalidez.

En ese sentido, si bien coincido con las consideraciones de la sentencia en las que se establece que la interpretación más acertada de la norma es que el delito se actualizará siempre que, en cualquiera de los supuestos que regula el artículo, se cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte, lo cierto es que **el grado de indeterminación en la redacción del tipo penal es de tal envergadura que no es posible solucionar este problema interpretativo en la sentencia**, sino que se erige como un argumento adicional para sostener la invalidez de la norma impugnada.

Por otro lado, considero que la interpretación del artículo presenta una problemática adicional relativa a indeterminación del momento temporal en la que sus supuestos deben de actualizarse para configurar la conducta típica. En otras palabras, el artículo no es suficientemente claro en cuanto a si los supuestos que regula y la condición adicional de cometer "*además otra infracción a la normatividad aplicable en materia de tránsito y transporte*" deben de actualizarse de forma concomitante, o bien, si bastaría con que se configuraran en momentos distintos para la actualización del delito. De esa manera, la norma genera indeterminación respecto del momento en el que debe actualizarse la violación a la normatividad de tránsito y transporte, en relación con los supuestos establecidos en la propia norma, para que se tenga por configurada la conducta típica.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. REQUISITOS PARA QUE PUEDAN PROMOVERLA LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

II. CONSULTA INDÍGENA. LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS TIENE DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

III. CONSULTA INDÍGENA. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO DE REALIZARLA PREVIAMENTE A LA REFORMA DE UNA LEGISLACIÓN QUE AFECTA DIRECTAMENTE A AQUEL GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 203 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

IV. CONSULTA INDÍGENA. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO DE ESTABLECER COMUNICACIÓN CONSTANTE ENTRE LAS AUTORIDADES REPRESENTATIVAS DE AQUELLAS COMUNIDADES Y EL PODER LEGISLATIVO LOCAL EN RELACIÓN CON UNA LEGISLACIÓN QUE AFECTA DIRECTAMENTE A AQUEL GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 203 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

V. CONSULTA INDÍGENA. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO DE ENTREGAR INFORMACIÓN CULTURALMENTE ADECUADA A AQUEL GRUPO DE PERSONAS EN RELACIÓN CON UNA LEGISLACIÓN QUE LOS AFECTA DIRECTAMENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 203 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

VI. CONSULTA INDÍGENA. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO DE OTORGAR PARTICIPACIÓN AL INSTITUTO NACIONAL DE LOS



PUEBLOS INDÍGENAS EN RELACIÓN CON UNA LEGISLACIÓN QUE AFECTA DIRECTAMENTE A AQUEL GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 203 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

VII. CONSULTA INDÍGENA. EL INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA.

VIII. CONSULTA INDÍGENA. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO DE OTORGAR PARTICIPACIÓN A LA COMISIÓN ESTATAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN RELACIÓN CON UNA LEGISLACIÓN QUE AFECTA DIRECTAMENTE A AQUEL GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 203 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

IX. CONSULTA INDÍGENA. LA INVITACIÓN A DIVERSAS AUTORIDADES POR PARTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE HIDALGO, A EFECTO DE SU PARTICIPACIÓN EN ASAMBLEAS REGIONALES, CON CINCO O SEIS DÍAS DE ANTICIPACIÓN A ÉSTAS Y SIN HABERLA EXTENDIDO RESPECTO DE UNA ETAPA INFORMATIVA, CONSTITUYE UNA CONVOCATORIA INOPORTUNA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 203 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

X. CONSULTA INDÍGENA. LA HABILITACIÓN DE TELÉFONOS Y PÁGINAS ELECTRÓNICAS PARA TRANSMITIR INFORMACIÓN A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE HIDALGO, ASÍ COMO LA PUBLICACIÓN DE LAS CONVOCATORIAS RESPECTIVAS EN PERIÓDICOS, RADIO Y TELEVISIÓN, NO SON MEDIOS IDÓNEOS PARA GARANTIZAR UNA PARTICIPACIÓN CULTURALMENTE ADECUADA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, ATENDIENDO AL CONTEXTO GEOGRÁFICO EN EL QUE SE SITUAN (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 203 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA



DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XI. CONSULTA INDÍGENA. NO EXISTE UNA PARTICIPACIÓN SUFICIENTE QUE REPRESENTE LOS INTERESES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE HIDALGO EN RELACIÓN CON UNA LEGISLACIÓN QUE LOS AFECTA DIRECTAMENTE CUANDO, A PESAR DE LAS CONVOCATORIAS REALIZADAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO Y DE LAS PROPUESTAS RECIBIDAS, A LAS ASAMBLEAS SÓLO ASISTE EL PUNTO VEINTIUNO POR CIENTO DEL TOTAL DE LOS INDÍGENAS DE LA ENTIDAD (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 203 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE CONCLUYA EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL ORDINARIO DEL ESTADO DE HIDALGO, EN LA INTELIGENCIA DE QUE, INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE FINALIZADO, EL LEGISLADOR LOCAL DEBERÁ ACTUAR PARA SUBSANAR EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DECRETADO, OBSERVANDO COMO MÍNIMO LOS LINEAMIENTOS DEL "PROTOCOLO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE CONSULTAS A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DE CONFORMIDAD CON ESTÁNDARES DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES" (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 203 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2019).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 108/2019 Y SU ACUMULADA 118/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PARTIDO POLÍTICO MÁS POR HIDALGO. 5 DE DICIEMBRE DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.



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

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el nueve de octubre de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidente, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el nueve de septiembre de dos mil diecinueve; decreto que en la parte que interesa en el presente asunto, reformó los artículos 21, párrafo quinto; y 77, párrafo primero; y adicionó una fracción VII al artículo 79; y un Título X Bis, conformado por los artículos del 295 al 295 z; todos de dicho código, los cuales en ese orden establecen lo siguiente:

"Artículo 21...

"...

(Reformado, P.O. 9 de septiembre de 2019)

"Para cumplir lo anterior, el Consejo General por conducto de la presidencia entregará a más tardar el 15 de octubre del año previo a la elección, a los representantes de los partidos políticos acreditados los porcentajes de votación de rentabilidad así como el de competitividad y el método de obtención de los resultados electorales definitivos de cada partido político por distrito electoral y Municipio, correspondientes a la última elección de que se trate; quedando a elección de cada partido político, el procedimiento a utilizar para su participación electoral, también deberá entregar los criterios de paridad de género y postulación indígena, con base a lo establecido en el presente código."

(Reformado primer párrafo, P.O. 9 de septiembre de 2019)

"Artículo 77. La Junta Estatal Ejecutiva estará integrada por el consejero presidente y el secretario Ejecutivo y los titulares de las Direcciones Ejecutivas



de: Organización Electoral; Capacitación Electoral y Educación Cívica; Equidad de Género y Participación Ciudadana; Prerrogativas y Partidos Políticos; Jurídica; de Administración; y de Derechos Político Electorales Indígenas. ..."

"Artículo 79. Las funciones que cada Dirección Ejecutiva deberá realizar serán las siguientes:

"...

(Adicionada [N. de E. con sus incisos], P.O. 9 de septiembre de 2019)

"VII. Dirección de Derechos Político Electorales Indígenas:

"a. Procurar la generación a través del Consejo General, las condiciones de coadyuvancia y protección de los derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas, tales como el derecho de participación política, asociación, representación política de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo;

"b. Fomentar el desarrollo de políticas, inclusivas y de acceso a la justicia encaminadas a lograr la protección de las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, así como buscar progresivamente mayor igualdad de la mujer indígena;

"c. Estudios y análisis de implicaciones de los derechos político electoral de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del sistema electoral local y en el marco de normatividad;

"d. Generar y estrechar vínculos con instituciones públicas y privadas, de carácter estatal, nacional e internacional, interesadas en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas;

"e. Acordar con el presidente los asuntos de su competencia; y,

"f. Las demás que le confiera este código, el Consejo General, su presidente y otras disposiciones legales relativas y aplicables."



(Adicionado con los apartados y artículos que lo integran,
P.O. 9 de septiembre de 2019)

"Título X Bis

"De la participación de los hombres y mujeres indígenas
en los cargos públicos

"Apartado A

"De los pueblos y comunidades indígenas y su derecho a designar
la forma de elección de sus autoridades municipales

"Artículo 295 a. Este código reconoce la diversidad de los derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo, y garantiza su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para integrar sus propias autoridades."

"Artículo 295 b. Las autoridades comunitarias de los pueblos y las comunidades indígenas de Hidalgo reconocidos por la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo, en el ejercicio de la libre determinación y autonomía, podrán presentar ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, la solicitud para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos, previo cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en el presente capítulo."

"Artículo 295 c. Corresponde al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo atender las solicitudes que presenten las autoridades de los pueblos y las comunidades indígenas para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas de derecho interno o consuetudinario.

"El Consejo General deberá organizar, implementar y desarrollar, en su caso, el procedimiento de consulta en el Municipio respectivo, de conformidad con lo establecido en el presente capítulo y los lineamientos que para tal efecto emita el Consejo General."

"Artículo 295 d. Para la solicitud de cambio de modelo de elección de autoridades municipales, se deberán reunir los siguientes requisitos:



"I. Ser Municipio reconocido como indígena por la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo y con población mayoritariamente indígena con base en los porcentajes de población indígena que vía oficio comunique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía 90 días antes de la fecha límite de solicitud;

"II. Ser suscrita por el 50% más uno, de las autoridades comunitarias indígenas que integran el Municipio, para lo cual se anexarán las actas de cada una de las asambleas comunitarias que se realicen con la participación del 50% más uno de la comunidad, en donde se establezca con claridad la voluntad popular de emigrar del sistema de partidos al de sistema normativo interno;

"III. Que se designe un Comité de Seguimiento plural con representantes electos por cada asamblea, que será el órgano representante de las comunidades, encargado de realizar los trámites y gestiones referentes a la solicitud de cambio de modelo de elección ante el Consejo General, cuyos integrantes únicamente deberán ser miembros de las comunidades indígenas atendiendo a la paridad de género; y,

"IV. Señalar domicilio y preferentemente correo electrónico para recibir notificaciones.

"La fecha límite para solicitar el cambio de modelo de elección será dos años antes del día en que se celebre la jornada electoral, en la que se renueven Ayuntamientos.

"Para garantizar el consenso de las comunidades, en todo momento se requerirán las firmas del total de integrantes del Comité de Seguimiento para la tramitación de la consulta.

"Las comunidades podrán solicitar la presencia de observadores del Instituto Nacional Electoral y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

"El Instituto Electoral, vigilará que la información y documentación, sea auténtica y veraz, por los medios que considere pertinentes."



"Artículo 295 e. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, en un plazo de hasta 45 días naturales, contados a partir de la presentación de la solicitud de cambio de modelo de elección, resolverá sobre la procedencia de la misma, verificando el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el presente capítulo.

"En caso, de la falta de algún requisito, el Instituto Electoral notificará al Comité de Seguimiento para que, en un plazo de 5 días naturales contados a partir del día siguiente a su notificación, los subsane. Fenecido dicho plazo, el Consejo General, resolverá lo conducente."

"Apartado B Del procedimiento de consulta

"Artículo 295 f. Cumplidos los requisitos para el cambio de modelo de elección, el Instituto Estatal Electoral emitirá un acuerdo en el que se ordene la implementación de la consulta previa, libre, informada y de buena fe a la totalidad de la ciudadanía del Municipio correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado de Hidalgo, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

"La consulta que realice el Instituto Estatal Electoral deberá efectuarse mediante procedimientos culturalmente apropiados, en corresponsabilidad con las comunidades indígenas solicitantes, atendiendo las particularidades políticas, sociales y económicas del Municipio, a fin de generar las condiciones de diálogo y consenso que permitan llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas a través del consentimiento libre e informado."

"Artículo 295 g. Para la realización de la consulta que realice el Consejo General del Instituto Estatal Electoral se aplicarán en lo conducente los capítulos tercero y cuarto de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.

"La consulta que se implemente en los Municipios para el cambio de modelo de elección constará de las siguientes etapas:



"I. Etapa preparatoria: Inicia con la solicitud de cambio de modelo de elección, en la cual el Instituto Estatal Electoral deberá allegarse de información, mediante las propias autoridades de la comunidad o por información objetiva que pueda recopilar y que permitan obtener datos fehacientes en torno a los usos y costumbres que rigen en las comunidades indígenas del Municipio respectivo.

"El Instituto Estatal Electoral podrá realizar revisiones bibliográficas, solicitar informes y comparecencias de las autoridades comunitarias, requerir dictámenes periciales antropológicos a las instituciones versadas en la materia, realizar visitas a los sitios en los que se presume la existencia de poblaciones indígenas, vigencia de criterios etnolingüísticos, entrevistas con los habitantes, informes de las autoridades municipales legales y tradicionales, con el objeto de determinar la viabilidad de la implementación del sistema normativo interno, así como constatar que las comunidades del Municipio están inmersas en el marco normativo local que reconocen.

"II. Etapa Informativa: Verificada la existencia y vigencia del sistema normativo interno en las comunidades indígenas en cuestión, el Instituto Estatal Electoral deberá proceder a iniciar con una campaña de difusión informativa cultural y etnolingüísticamente apropiada, con la finalidad de que las comunidades del Municipio en cuestión, cuenten con los elementos necesarios para tomar una determinación y, en su caso, se comprendan los alcances de las posibles afectaciones políticas, sociales o culturales que la medida implique.

"El Instituto Estatal Electoral podrá celebrar asambleas comunitarias informativas, para informar a la población respecto a los métodos de elección de partidos políticos y del sistema normativo interno o usos y costumbres.

"III. Etapa consultiva: En ella participarán las y los ciudadanos del Municipio en cuestión, debiendo sujetarse a lo establecido en los acuerdos, lineamientos y formato que para tal efecto se aprueben. Para lo cual, se podrán implementar asambleas comunitarias de consulta.

"Si derivado del ejercicio consultivo, se obtiene que la mayoría de la ciudadanía del Municipio, aprueban el cambio de modalidad de la elección por sistema normativo interno, el Consejo General procederá a comunicarlo al Con-



greso del Estado y al Ayuntamiento respectivo, para efectos de preparación del proceso de elección con base en su sistema normativo interno, una vez que concluya el ejercicio constitucional del Ayuntamiento en turno."

"Artículo 295 h. Aprobado el cambio de modelo de elección, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral deberá disponer lo necesario, para llevar a cabo, las elecciones por sistemas normativos internos en los plazos que establece este código."

"Artículo 295 i. Las autoridades estatales y municipales deberán brindar apoyo y colaboración al Instituto Estatal Electoral para la implementación de las etapas inherentes a la realización de las consultas."

"Artículo 295 j. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los ciudadanos en las etapas de la consulta."

"Artículo 295 k. El Consejo General emitirá los lineamientos y la reglamentación relacionada con el trámite de las solicitudes y el desarrollo de la consulta para el cambio del modelo de elección de las autoridades municipales por sistemas normativos internos."

"Apartado C

"De las prevenciones generales en elección por sistemas normativos internos

"Artículo 295 l. Para la transparencia en la celebración de la etapa consultiva el Instituto Estatal Electoral emitirá convocatoria pública para contar o acreditar con observadores mismos que deberán rendir un informe al Consejo General del Instituto."

"Artículo 295 m. Los Municipios que hayan optado por elegir a sus autoridades municipales, bajo sus normas, prácticas tradicionales y usos y costumbres, deberán garantizar:

"a) Participación activa equitativa e igualitaria de hombres y mujeres;

"b) Respeto a los derechos humanos y a los derechos políticos y electorales de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas;



"c) El voto en condiciones de libertad e igualdad;

"d) La auto adscripción indígena calificada para poder ser candidata o candidato a presidente municipal, síndico o regidor; y,

"e) La transparencia."

"Artículo 295 n. Para la elección de integrantes de Ayuntamiento, a través de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, el Instituto Estatal Electoral podrá organizarlas en corresponsabilidad con las autoridades e integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.

"El Consejo General del Instituto Estatal Electoral emitirá de manera oportuna un dictamen en el que se especifique el método de elección propuesto por la comunidad indígena que haya optado por elegir a sus autoridades mediante usos y costumbres, el cual deberá ser acorde a las fechas, plazos y términos que señala el Código Electoral para el desarrollo de las etapas del proceso electoral.

"El Instituto Estatal Electoral calificará y declarará la validez de las elecciones y expedirá las constancias de mayoría a las ciudadanas y ciudadanos que hayan sido electos por la modalidad de sistema normativo interno."

"Artículo 295 ñ. Las autoridades que hayan sido electas por sistema normativo interno deberán rendir un informe anual al interior de los pueblos y comunidades indígenas o, en su caso, ante el Consejo de Ancianos respectivo."

"Apartado D

"De la representatividad indígena municipal
en la elección por sistema de partidos

"Artículo 295 o. En aquellos Municipios cuya elección de Ayuntamiento se sujete al sistema de partidos, y con el objeto de mantener una adecuada representación de los colectivos indígenas, los partidos políticos se deberán ajustar a lo siguiente:



"a) En aquellos Municipios con un porcentaje de población indígena mayor del 35 por ciento y hasta el 50 por ciento, los partidos políticos deberán postular propietarios y suplentes indígenas en cuando menos el 35 por ciento de su planilla;

"b) En aquellos Municipios con un porcentaje de población indígena mayor del 50.01 por ciento y hasta el 65 por ciento, los partidos políticos deberán postular propietarios y suplentes indígenas en cuando menos el 50% de su planilla;

"c) En aquellos Municipios con un porcentaje de población indígena mayor del 65.01 por ciento, y hasta el 80 por ciento, los partidos políticos deberán postular propietarios y suplentes indígenas en cuando menos el 65% de su planilla; y,

"d) En aquellos Municipios con un porcentaje de población indígena mayor del 80.01 por ciento de población indígena, los partidos políticos deberán postular propietarios y suplentes indígenas en cuando menos el 80% de su planilla.

"En aquellos Municipios cuyo porcentaje de población indígena sea menor del 35%, pero cuenten con comunidades originarias dentro del catálogo de comunidades indígenas establecido por la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, los partidos políticos deberán postular cuando menos un propietario y suplente indígena dentro de su planilla.

"Los porcentajes de población indígena serán los que vía oficio comunique el INEGI, los cuales serán difundidos por el Consejo General, a más tardar, 90 días antes del inicio del proceso electoral respectivo."

"Apartado E

"Previsiones comunes en elecciones por sistemas normativos internos y por sistema de partidos

"Artículo 295 p. Para garantizar que los espacios de candidaturas indígenas, sean ocupados por miembros de las comunidades indígenas, se requiere la autoadscripción indígena calificada.

"El Instituto Estatal Electoral emitirá oportunamente, los lineamientos que de manera enunciativa servirán para calificar la adscripción indígena, a efecto de



que las autoridades comunitarias y municipales, y los interesados, puedan conocerlos y acreditarlos fehacientemente.

"El Instituto Estatal Electoral vigilará que bajo ninguna circunstancia sean negadas las constancias o instrumentos que acrediten la adscripción indígena, por razones de género, ideología política, preferencias sexuales o creencias religiosas."

"Artículo 295 q. Los partidos políticos y los pueblos y comunidades indígenas deberán garantizar la paridad horizontal, vertical y sustantiva en la postulación de candidaturas indígenas."

"Artículo 295 r. En el caso de que las autoridades comunitarias o municipales, se nieguen a expedir sin causa fundada, el instrumento que acredite la adscripción o el vínculo comunitario indígena del solicitante, tal negativa podrá ser impugnada ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo."

"El Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo atenderá las razones de ambas partes, con el objeto de conformar una visión integral de la problemática, y en caso de encontrar razones jurídicas suficientes, podrá ordenar al delegado, asamblea, o autoridad comunitaria del Municipio, que expida la constancia respectiva, en caso de persistir la negativa, una vez que el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo tenga conocimiento, de oficio, se abrirá el incidente de inejecución de sentencia, y se ordenará al Ayuntamiento respectivo, la expedición supletoria de la constancia al interesado."

"Artículo 295 s. Las convocatorias, acuerdos y resoluciones del Instituto Estatal Electoral que tengan relación directa con la preparación, desarrollo y calificación de procesos electorales relacionados con sistemas normativos internos deberán ser emitidas en las lenguas indígenas de referencia y difundidas por medios preferentemente audiovisuales en las comunidades respectivas."

"El Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo deberán celebrar convenios de colaboración con las instituciones competentes, a efecto de contar oportunamente con intérpretes calificados para la traducción de convocatorias, acuerdos y resoluciones que tengan relación directa con elección de candidaturas indígenas."



"Artículo 295 t. Los sitios electrónicos del Instituto Estatal Electoral y del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo deberán contar con un sitio alternativo dentro de la página principal en donde se den a conocer de manera escrita y audiovisual la información más relevante para que los pueblos y comunidades indígenas puedan conocerla en su lengua."

"Artículo 295 u. Para fomentar la cultura de la legalidad, el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo deberán calendarizar cursos y talleres de difusión de los derechos político-electorales y su defensa, en las comunidades y pueblos indígenas, procurando que sean impartidos o traducidos a su lengua."

"Apartado F

"De la representatividad indígena en los Poderes Legislativo y Ejecutivo

"Artículo 295 v. Los partidos políticos postularán únicamente candidatas y candidatos indígenas, propietarios y suplentes, en aquellos distritos electorales que sean calificados como indígenas por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

"Asimismo, los partidos políticos deberán postular cuando menos una fórmula de candidatos indígenas a diputados por el principio de representación proporcional en los primeros cinco lugares de su lista A."

"Artículo 295 w. Serán considerados distritos electorales indígenas, las demarcaciones electorales que superen el 60% de población que se auto adscribe como indígena con base en los datos que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía proporcione 120 días previos al inicio del proceso electoral.

"Para la conformación de los distritos electorales indígenas se tomarán en cuenta, la viabilidad de las vías de comunicación; además de la población, la lengua y la continuidad territorial.

"En ningún caso, los distritos electorales indígenas podrán ser inferiores a tres distritos."



"Artículo 295 x. Los pueblos y comunidades indígenas de Hidalgo podrán solicitar el registro de candidato a gobernador, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

"I. Que se solicite por el 70% de las autoridades comunitarias indígenas que integran el total del Catálogo de comunidades vigente a la fecha del registro, para lo cual se anexarán las actas de cada una de las asambleas comunitarias, en donde se establezca con claridad la voluntad de postular al candidato o candidata respectivo;

"II. El candidato o candidata deberá reunir los requisitos de elegibilidad que dispone el artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo; y,

"III. El candidato o candidata preferentemente deberá hablar alguna de las lenguas que prevalezcan en la entidad; conocer y respetar la cultura de los pueblos y comunidades indígenas, y se sujetará en lo conducente, a las disposiciones que en materia de prerrogativas, de fiscalización y de propaganda electoral que rigen para la candidatura independiente.

"Para la acreditación de lo solicitado en el párrafo anterior se hará con escrito bajo protesta de decir verdad."

"Artículo 295 y. El Instituto Estatal Electoral vigilará la autenticidad de la documentación que presenten los pueblos y comunidades indígenas para la solicitud de registro de candidato a gobernador."

"Artículo 295 z. Una vez obtenido el registro por el candidato o candidata indígena, estará sujeto a las disposiciones que en materia de fiscalización y gastos de campaña emita la autoridad correspondiente.

"El candidato o candidata podrá nombrar a sus representantes ante los órganos electorales respectivos."

SEGUNDO.—Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:



- Los artículos 1o. y 2o., apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

TERCERO.—**Antecedentes.** En su escrito inicial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos narró como antecedentes del caso, lo siguiente:

"...

"iii. Hechos que dieron origen a la emisión del decreto reclamado.

"Explicado el contenido fundamental del objeto de la reforma a la Ley Electoral en el Estado de Hidalgo, es pertinente mencionar que el decreto impugnado debe entenderse en un contexto que fue generado a partir de diversas decisiones judiciales dictadas por el Tribunal Electoral, tanto local como Federal, las cuales constituyen parte importante de la causa que originó la incorporación del andamiaje normativo al que hemos hecho referencia en el subapartado que antecede en el Código Electoral.

"El 6 de diciembre de 2018, el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH) emitió una sentencia que resolvió el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, expediente TEEH-JDC-056/2018, promovido por un ciudadano hidalguense en representación de una comunidad indígena, en el cual controvertió ante dicha autoridad jurisdiccional la omisión legislativa atribuible al Congreso del Estado, entre otras cuestiones, consistente en la no armonización de la Constitución Política Local ni la legislación respectiva de conformidad con la Ley Fundamental en materia indígena, pues consideró que debieron haberse creado apartados especiales en esos ordenamientos que previeran la forma en que los indígenas podrían competir para los cargos públicos y de elección popular, así como los lineamientos a los cuales se sujetarían.

"A juicio del tribunal estatal el agravio resultó fundado, pues estimó que efectivamente la omisión reclamada resultaba violatoria de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas de Hidalgo, en razón de



que el artículo 5o., párrafo décimo, fracción III, de la Constitución del Estado no se encontraba adecuado a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2015, en virtud de la cual se reformó la fracción III, del apartado A del artículo 2o. de la Constitución General de la República. Asimismo, advirtió que en el Código Electoral de la entidad tampoco existía armonización con la reforma constitucional aludida en las líneas anteriores.

"Por ello, vinculó en su sentencia al Congreso hidalguense para que realizara las adecuaciones a la Constitución Política del Estado de Hidalgo en atención a lo que le ordenaba la Ley Suprema y determinara lineamientos o parámetros mínimos que garantizaran a los integrantes de las comunidades indígenas su participación política y su representación efectiva en los órganos de elección popular.

"Por lo que, le indicó al legislador que dentro del proceso de decisión en las medidas legislativas antes indicadas debería dar la participación indispensable que les corresponde a las comunidades indígenas, por medio de los instrumentos o mecanismos que estimara pertinentes, respetando e involucrando la normativa interna de las diversas comunidades originarias.

"Por otro lado, diverso ciudadano que se autoadscribió como indígena promovió un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales en el cual esencialmente reclamó, entre otras cuestiones, que el IEEH y el Congreso Estatal no convocaron a los integrantes de los pueblos indígenas, a sus representantes y organizaciones para participar en los trabajos de la reforma electoral de conformidad con lo resuelto por el TEEH en el juicio antes mencionado. Dicho medio de impugnación se promovió ante el propio Tribunal Electoral Local, recayéndole el número de expediente TEEH-JDC-011/2019.

"Este expediente fue resuelto mediante sentencia pronunciada el 10 de abril de 2019, en la cual se estimó que el actor realizó una interpretación errónea de lo ordenado en el expediente TEEH-JDC-056/2018, en lo que respecta a que no se implementaron mecanismos de consulta sobre la reforma ya mencionada, pues la ejecutoria del primer juicio no se limitó a ordenar al Congreso a que realizara únicamente una consulta, sino lo que previó fue que se garantizara la participación indispensable de las comunidades indígenas, con el fin de



que se les escuchara en el proceso de decisión en las medidas legislativas, por medio de los instrumentos o mecanismos que estimara pertinentes, no así una consulta como tal.

"No obstante, esta última determinación fue recurrida ante la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual resolvió el 17 de junio de 2019 el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, expediente ST-JDC-76/2019, cuya sentencia –en la parte relacionada con la impugnación que nos ocupa– modificó el sentido de la resolución del IEEH impugnada.

"Consecuentemente, resolvió que toda vez que el proceso de reforma electoral local es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, es obligatorio y no optativo consultarles (de manera previa, libre, culturalmente adecuada, informada y de buena fe), en virtud de que se trata de un derecho previsto en los artículos 2o., apartado B, de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

"En tal virtud, la Sala Regional de TEPJF ordenó hacer del conocimiento de la Legislatura Estatal que, dentro del proceso de la reforma electoral en materia indígena, era obligatorio efectuar la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas en los procesos correspondientes, ya que era inconcuso que se trata de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

"iv. Convocatorias públicas para la consulta.

"Así, el Congreso del Estado de Hidalgo, para dar cumplimiento a lo ordenado por los fallos mencionados en la sección inmediata anterior, el 5 de julio de 2019 emitió la convocatoria para la realización de la consulta indígena para la construcción de una reforma electoral, estableciendo que se llevarían a cabo una fase informativa y una consultiva dentro del proceso.

"De dicho documento de convocatoria, se aprecian los siguientes datos relevantes:



"• Se mencionó que las 'Asambleas Regionales para la Construcción de una Reforma Política Electoral con Perspectiva Pluricultural' se llevarían a cabo el 5 de agosto de 2019.

"• Se hizo un llamado a las y los indígenas, integrantes, representantes, autoridades tradicionales, autoridades municipales indígenas, comisariados ejidales, autoridades comunales, comités de servicios comunitarios, delegados, consejos y asambleas de comunidades y pueblos indígenas, organizaciones indígenas; organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y de investigación especializadas, así como a otras personas interesadas en participar en mesas de discusión.

"• Preciso que el objeto de la convocatoria era recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma en comento, así como conocer y discutir las tres propuestas de reformas que menciona la convocatoria y, en su caso, adherirse libremente a ellas, así como saber las inquietudes y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas en materia de representación política y electoral.

"• Se fijaron siete sedes en las que se instalarían las mesas de discusión y propuestas, que serían en las cabeceras municipales de Ixmiquilpan, Tepeji del Río de Ocampo, Tulancingo, Huejutla, Zimapán, Molango de Escamilla y Tenango de Doria.

"• Indicó que las propuestas que podían presentarse también podrían ser por escrito, en el buzón físico destinado, o bien, por vía telefónica o mensajería instantánea.

"Una vez realizadas las mesas de discusión en las sedes mencionadas, el Congreso del Estado habilitó una liga electrónica para que los interesados conocieran los resultados de las mismas, de las cuales es importante resaltar lo siguiente:

"Respecto de la fase informativa de la consulta, se realizó lo siguiente:

"• En el espacio *web* se describió el procedimiento que se llevó a cabo, puntualizando que durante la etapa informativa el personal administrativo del Con-



greso Estatal efectuó visitas y entrevistas personales a los delegados de las comunidades, lo que le permitió llevar a cabo sus tareas de difusión y entrega de información.

• Se indicó que los documentos entregados son los siguientes:

"1. Cartel de convocatoria;

"2. Convocatoria tamaño doble carta en español, náhuatl y hñahñu;

"3. Copias fotostáticas de las propuestas elaboradas por partidos políticos, el IEEH y de organizaciones indígenas;

"4. Tríptico informativo de las sedes y del formato de consulta con sus características;

"5. Buzón para la recepción de propuestas y opiniones; y

"6. Papeletas para la exposición de propuestas y opiniones.

• Se mencionó que personal del Congreso Estatal realizó actividades de difusión y entrega de la información y documentos ya precisados a las comunidades y pueblos originarios en la entidad.

"De igual modo, para dar difusión a las mesas, se habilitó un sitio *web* en donde, además, se publicaron y difundieron diversos documentos (legislación, sentencias relevantes, artículos de investigación, etcétera) y se contrataron espacios en radio en diversas radiodifusoras y en canales de televisión.

"Ahora bien, se desprende que durante la fase consultiva:

• Se solicitó la colaboración de los presidentes municipales en cada una de las siete sedes regionales en las que se instalaron las mesas de discusión.

• Se nombró a un relator quien recibía las opiniones, propuestas e inquietudes por parte de los intervinientes que se expusieron en cada mesa, quien a su



vez era el encargado de redactar la minuta de asamblea, dar lectura y hacer la entrega formal para la conformación del acta de asamblea final.

"• Se publicaron los resultados, de los cuales se pueden extraer los siguientes datos:

"• Se registró un total de 798 asistentes en las siete sedes;

"• Se presentaron 128 solicitudes en relación con la reforma; y,

"• Se contó con un total de 18 intérpretes, sin precisar las lenguas que hablaban ni la distribución que hubo de éstos en las distintas sedes.

"De todo lo anterior, se desprende que previo a esta reforma legal no existían las condiciones normativas idóneas que (sic) garantizar la participación política de los indígenas en la entidad, es decir, cómo podrían competir por algún cargo de elección popular, cuya omisión desembocó en la promoción de juicios para la protección de los derechos político electorales, de cuya resolución se vinculó al Congreso Estatal que debía realizar una consulta previa, libre culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades en los procedimientos de reforma correspondientes."

CUARTO.—**Concepto de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos adujo esencialmente lo siguiente:

"X. Concepto de invalidez.

"...

"C. Análisis del cumplimiento de los estándares de la consulta de manera previa a la emisión del decreto impugnado.

"...

"ii. Cumplimiento en el caso concreto de los estándares en la materia.



"Una vez evidenciado que por la trascendencia e impacto de las normas adicionales, la consulta previa devenía necesaria y obligatoria, enseguida se procederá a examinar si la autoridad legislativa cumplió a cabalidad con los elementos mínimos que se deben observar al verificarse el procedimiento de consulta, que exige que se realice de manera previa, bajo sus propias costumbres y tradiciones, de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.

"Como se abordó con anterioridad, tanto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desarrollado dichos estándares mínimos para que la consulta sea efectiva y se garantice ese derecho reconocido a las personas indígenas.

"A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso del Estado de Hidalgo, en caso de que sea calificada como una consulta la realización de las mesas de discusión indicadas en el apartado B, subapartado IV, del presente recurso, o como las llamó dicho órgano legislativo: 'Asambleas Regionales para la Construcción de una Reforma Política Electoral con perspectiva pluricultural' realizadas el 5 de agosto de 2019, no cumplieron con los elementos mínimos que deben verificarse para que sea efectiva y se respete ese derecho reconocido a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

"Con el motivo de evidenciar lo anterior, se realizará un examen a cada uno de los extremos que debió colmar la consulta indígena.

"a. La consulta debe ser previa a la medida legislativa.

"Tal como se refirió en apartados previos, la consulta debe llevarse a cabo antes de la publicación de la medida legislativa susceptible de afectar a los pueblos y comunidades. Para ello, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

"Sobre este punto en específico, se observa que las modificaciones al Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicadas mediante Decreto Número



203, siguieron un proceso legislativo complejo que se compuso por varias fases o etapas previo a su expedición.

"Debe subrayarse que esta Comisión Nacional considera que las mesas de discusión llevadas a cabo para las adecuaciones normativas al Código Electoral Estatal, previa convocatoria por el Congreso Local, no constituyen una consulta en términos del Convenio 169 de la OIT. No obstante, podría estimarse que dichas mesas sí cumplieron con el requisito de ser previas.

"Lo anterior, toda vez que dichos foros se efectuaron de manera anterior a la formulación del dictamen en comisiones, su aprobación por el Pleno, expedición y publicación, en una fase adicional dentro del procedimiento legislativo, por lo que en ese sentido podría afirmarse, sin perjuicio de lo que determina ese Alto Tribunal, que se cumplió con dicho requisito.

"b. La consulta debe ser culturalmente adecuada

"Al respecto, la Corte Interamericana determinó en el Caso del Pueblo Sarakama Vs. Surinam, que el deber de los Estados es llevar a cabo la consulta a las comunidades o grupos indígenas la que debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones.

"En el caso particular, este organismo autónomo estima que las mesas o asambleas regionales, en caso de calificarse como consultas previas, no se llevaron a cabo con el requisito que se analiza, pues no puede considerarse que la forma en que se realizó haya sido culturalmente adecuada.

"Como se aprecia en la convocatoria publicada en la página del Congreso del Estado, aquélla se dirigió al público en general, con especial énfasis a las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas. Ante ello, la forma en la que se convocó a las personas interesadas no distinguió entre aquellas que se autoadscriben como indígenas de quienes no se consideran con ese carácter, por lo que se siguió un procedimiento genérico que no atendió a las necesidades culturales que ese especial grupo de población requería.



"Se observa que tanto la convocatoria como todos los documentos que fueron puestos a disposición del público, así como la difusión en comerciales en radio y televisión en esos medios, se encontraban solamente en tres lenguas, a saber, español, náhuatl y hñahñu.

"Aunque no pasa desapercibido que se procuró dar el mayor acercamiento a esas comunidades, tampoco escapa la atención de este organismo autónomo que, cuando menos, de acuerdo con los datos del INEGI, en la entidad existen otras dos lenguas que se hablan por un número considerable de la población originaria, esto es, la tepehua y la mixteca.

"En ese sentido, la autoridad procuró dar el mayor acercamiento a esas comunidades que no hablan español, náhuatl ni hñahñu, por mencionar algunas de las variantes lingüísticas más relevantes en función de sus hablantes, y, por tanto, al ser la lengua parte integrante de su cultura, no fueron tomados en cuenta para participar y manifestar sus opiniones en la construcción de la citada reforma, lo cual resulta trascendental, pues como ya se hizo notar en dicho Estado más del 14% habla alguna lengua indígena y un porcentaje de un poco más del 9.3% no habla español.

"En ese aspecto, el legislador discriminó indirectamente, sin ninguna razón objetiva a las personas que hablan ya sea la lengua tepehua o la mixteca, o bien, alguna otra no preponderante, como el tenek o pames, por mencionar algunos, lo que les imposibilitó intervenir con pertinencia cultural en el procedimiento legislativo y manifestar su opinión.

"Así, se advierte una primera deficiencia en el procedimiento de consulta, la cual se traduce en la imposibilidad de que todas las comunidades indígenas que habitan en el territorio de Hidalgo conocieran con certeza, en principio, que se llevarían a cabo las asambleas regionales y, por otro lado, cuáles eran las propuestas que presuntamente se discutirían.

"Aunado a ello, en la denominada fase informativa se refirió que personal del Congreso efectuó visitas y entrevistas personales con los delegados de las comunidades 'para llevar a cabo sus tareas de difusión y entrega de información',



circunstancia que tampoco puede considerarse como la idónea para asegurar que los indígenas conocieran el contenido y objeto de las propuestas.

"Sobre el particular, no se precisa qué funcionarios son los que se encargaron de visitar o entrevistar a los pueblos y comunidades, si contaban con conocimientos o aptitudes sobre pueblos y comunidades indígenas, o si conocían o hablaban alguna de sus lenguas y, en todo caso, tampoco se advierte el acompañamiento de intérpretes que tuvieran conocimiento de su propia cultura e identidad, necesarios para hacerse comprender y explicar la trascendencia de las modificaciones legales.

"Con lo anterior se pretende demostrar que el Congreso no tomó las previsiones necesarias para que el personal encargado de hacer llegar la información fuera el idóneo, ni consideró conveniente la intervención de otras instituciones inmiscuidas en el tema en el orden local, como de la Comisión Estatal para el Desarrollo sostenible de los Pueblos Indígenas del Estado de Hidalgo o bien, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo.

"Esa omisión también se observó el día en que se celebraron las consultas indígenas, pues de los propios resultados se desprende que sólo asistieron un total de 18 intérpretes, por lo que no es posible asegurar que haya existido efectivamente una mesa de discusión y de propuestas en la que se haya escuchado de esas comunidades, particularmente de aquellas que sólo hablan una lengua indígena.

"Ahora bien, además de lo que ya se ha hecho notar ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, también es conveniente poner de relieve que para que la consulta sea culturalmente adecuada, debe realizarse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Ello significa que es exigible que la representación de los pueblos y los procedimientos correspondientes para emitir un posicionamiento fuera definido de conformidad con sus propias tradiciones, usos y costumbres.

"Tal circunstancia tampoco aconteció en el presente caso, pues el Congreso no consideró la organización de las comunidades para tomar determinaciones, ni



para ubicar a los ‘delegados de las comunidades’ a quienes presuntamente les entregaron la información.

"Además, al momento de participar no se exigió que concurrieran los representantes legítimos, en su caso, de aquellas comunidades que así lo determinaran de acuerdo con sus usos y costumbres; ni que las personas que acudieron hayan tenido algún grado de representatividad para decidir o proponer ideas u opiniones en nombre de su comunidad.

"Por otro lado, la metodología para la toma de decisiones tampoco consideró las formas a las que las diversas comunidades y pueblos deliberan y toman sus decisiones en una asamblea, sino que se impuso una determinada forma de participación que podría no coincidir con sus costumbres y tradiciones.

"Tampoco se requirió que las personas que acudieron a las mesas, en los asuntos que así lo ameritaran, fueran los representantes legítimos de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades indígenas de que se trata, en su caso, apoyándose, en su caso, de peritos u organismos como sería la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas del Estado de Hidalgo, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

"Al respecto, debe tomarse en consideración que este último es la instancia que tiene competencia para establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales.

"Sirve de sustento a lo anterior, por analogía, el criterio sostenido por la Segunda Sala en la tesis 2a. XXVIII/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, junio de 2016, Libro «31», Tomo II, página 1211, del rubro y texto siguientes:

"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA.' (se transcribe).



"En conclusión, se considera que las mesas de discusión o 'asambleas regionales' convocadas por el legislador no pueden ser consideradas como culturalmente adecuadas.

"c. La consulta debe ser informada.

"La consulta a las comunidades indígenas exige la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida legislativa susceptible de afectarles directamente. La Corte Interamericana ha determinado que la obligación de llevar a cabo una consulta informada, requiere que el Estado difunda dicha información entre las comunidades, así como mantener una comunicación constante con las mismas.

"Por otro lado, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que toda la información sea comprensible, por lo que –si así lo requiere el caso concreto– deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento.

"Bajo ese contexto, y concatenado a lo expuesto en el punto anterior, no existen elementos que permitan llegar a la convicción de que la celebración de las 'asambleas regionales' se desarrollaron con la difusión adecuada de la información pertinente, pues tanto la convocatoria como los comerciales en algunos medios de comunicación destinados a la difusión del evento sólo se encontraban en español, náhuatl y hñáññu, sin contemplar a otras lenguas que se hablan en diversos pueblos y comunidades del Estado.

"Dicha circunstancia se tradujo en que una gran parte de la población indígena no se enteró que se llevarían a cabo esas mesas de diálogo, por lo que no estuvieron en condiciones de participar.

"Por otro lado, tampoco se estima que el personal encargado de repartir la información haya logrado un eficaz acercamiento con los pueblos y comunidades indígenas en el sentido de que a éstas les haya sido explicado la materia sustancial de la reforma, así como su impacto en sus derechos político electorales y autorregulación interna, a efecto de que estuvieran en óptimas condicio-



nes de reflexionar sobre su intervención en las mesas de diálogo y en su caso, de formular propuestas o rechazar las que eran cometidas a su conocimiento.

"Asimismo, se estima que el corto periodo que osciló entre la publicación de la convocatoria –5 de julio de 2019– y al celebración de las mesas de diálogo –el 5 de agosto de 2019– fue escaso e impidió que la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas fueran informados con tiempo suficiente y necesario para que discutieran sus propias propuestas y en su caso, se organizaran para designar delegados o presentarse ante las ‘asambleas regionales’.

"Si bien el Congreso tomó algunas medidas dirigidas a hacer del conocimiento de los todos los (sic) hidalguenses la celebración de las mencionadas mesas de discusión, ya sea al publicar las convocatorias, habilitar un sitio *web*, o transmitir las invitaciones por medio de radio o televisión, la autoridad legislativa soslayó que pueden existir comunidades, que por determinadas condiciones de marginación o por alguna otra circunstancia, nunca hayan tenido conocimiento de la convocatoria.

"Esas particularidades podrían explicar el bajo nivel de participación que se registró en las mesas de diálogo, pues únicamente se presentaron un total de 798 individuos, cantidad ínfima si se recuerda que el Estado de Hidalgo tienen (sic) un porcentaje de 36.1% de total de la población, es decir, cerca de 1,031,868 personas indígenas, pues todos los Municipios de la entidad son habitados por personas que se auto adscriben como tales.

"Por lo anterior, tampoco se estima que las mesas de diálogo y discusión organizadas por el Congreso Estatal hayan cumplido con el requisito de haber sido una consulta informada, de acuerdo con el estándar internacional y nacional en la materia, por lo que tampoco cumplen con ese requisito.

"d. La consulta debe llevarse a cabo en forma libre y de buena fe, con el objeto de llegar a un acuerdo.

"Este requisito exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de sus agentes o particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, deben llevarse a cabo fuera de un ambiente hostil que



obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada, por lo que el proceso requiere el establecimiento de un clima de confianza mutua entre las partes.

"Asimismo, considerando que el derecho a la consulta es una prerrogativa fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, que a su vez constituye un mecanismo de garantía para el ejercicio de otros derechos; la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia advirtió que la omisión de las autoridades de llevar a cabo los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en aquellos casos en que exista la posibilidad de que las decisiones tomadas los afecten, constituye una violación directa al ejercicio de otros derechos.

"En el presente caso, esta Comisión Nacional no considera que la consulta previa se haya realizado con mala fe, pues pudiera estimarse que tuvo la finalidad de que los intervinientes se manifestarán de forma libre y con el objeto de llegar a un acuerdo; no obstante, se estima que sí adolece de otros requisitos fundamentales que exige toda consulta indígena.

"En virtud de todo lo expuesto, y en razón de que las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultadas, bajo los estándares que han sido expuestos, se sostiene que el decreto impugnado se encuentra viciado en su procedimiento y, por lo tanto, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano, al no haberse llevado a cabo dicha consulta para la elaboración de la normativa combatida.

"A la anterior conclusión se arriba por el análisis del procedimiento de las mesas de diálogo o 'asambleas regionales'; pues las mismas no pueden ser consideradas como una consulta en los términos contenidos en el Convenio 169 de la OIT, en la jurisprudencia de ese Alto Tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino que fueron simples foros en los que se reunieron poco más de setecientas personas, indígenas y no indígenas, las primeras, que no estando lo suficientemente informadas del objeto de la reunión y, por lo tanto, en ausencia de condiciones para participar de manera efectiva.

"Dicho de otro modo, por la realización de esas mesas de discusión no puede tenerse por colmadas las (sic) elementos o parámetros esenciales del proce-



dimiento que prevé el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y que han patentado tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como las dos Salas integrantes de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Es decir, no bastaba que el Congreso sometiera a consideración las propuestas de reforma al Código Electoral tanto a las comunidades indígenas como al público en general, sino que, dada la calidad de miembros de comunidades indígenas de los interesados, debió realizarse una consulta acorde a los estándares de la materia, esto es, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

"La pertinencia de llevar a cabo una consulta previa en materia indígena conforme a los parámetros mínimos atiende a las particularidades del Estado de Hidalgo, como Estado pluricultural, que alberga un considerable número de habitantes indígenas.

"En efecto, como se expuso previamente, de un total estimado de 2,665,018 habitantes en la entidad federativa, alrededor de 575,161 personas son indígenas, lo que implica que el 21.58% del total de pobladores hidalguenses se identifican como integrantes o descendientes de algún pueblo o comunidad originaria. Sin embargo, el Congreso Local informó que a las asambleas regionales se registró un total de 798 asistentes en las siete sedes.

"Además, como se aprecia en el cuadro que contiene el conteo de población indígena extraído del catálogo de localidades indígenas de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI) el Estado de Hidalgo, en sus 84 Municipios, cuenta con población indígena dispersa y concentrada en todo el territorio que debía ser consultada por tratarse de cuestiones que les concernían de manera directa, como ya se explicó, porque se trata de medidas relativas a sus derechos de participación política.

"De ese número de Municipios, siete fueron elegidos para ser las sedes de las 'asambleas regionales' por el Congreso; sin embargo, se estima que la selección y organización realizada por dicho órgano legislativo no fue del todo acertada, pues debió considerar que existen otros cuya población es casi totalmente indígena, como lo son: Atlapexco, Cardonal, Chilcuautla, Huautla, Huazalingo,



Huehuetla, Jaltocán, Santiago de Anaya, Tlanchinol, Xochiatipan, Yahualica, entre otros, a los cuales indudablemente interesa que sean consultados acerca de las modificaciones legales al Código Electoral.

"Lo anterior, máxime que de acuerdo con esa legislación los Municipios reconocidos como indígenas por la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo y con población mayoritariamente indígena, son quienes podrían optar por sistemas de derecho interno o consuetudinario. No obstante, como puede apreciarse de la presunta consulta, la gran mayoría de estos Municipios no fueron siquiera sede de las mesas de discusión.

"Finalmente, esta Institución Nacional considera que debe garantizarse en el Estado de Hidalgo la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas, bajos (sic) los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar las opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades para llegar a un acuerdo, no sólo de determinados Municipios, sino de los 84 que integran al Estado, puesto que en ellos habitan menor o mayormente personas que se identifican como indígenas.

"Ello, para asegurar que todos, sin excepción alguna, tengan la oportunidad de intervenir en el procedimiento legislativo de reforma no sólo para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo sino también, como lo sostuvieron los Tribunales Electorales Local y Federal en su momento, porque su participación es necesaria ya que se refiere a modificaciones legales susceptibles de afectarles directamente, ya que involucran medidas que hacen efectivo el ejercicio de sus derechos políticos por tratarse de cuestiones que les permitirán ser representados en sus órganos de gobierno.

"Así, es dable concluir categóricamente que el proceso del cual devino la emisión del Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo impugnado, no cumple en su integridad con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, ni con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para estimar que se respetó el derecho a la consulta indígena, por lo que debe declararse su invalidez."



QUINTO.—**Presentación del partido político.** Mediante escrito depositado el nueve de octubre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correos del Servicio Postal Mexicano en el Estado de Hidalgo, y recibido el veintidós siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **partido político más por Hidalgo**, por conducto del presidente del Comité Ejecutivo Estatal de dicho partido, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, particularmente contra los artículos 77, 79, fracción VII, y del 295 a, al 295 z, de dicho Código Electoral.

Respectivamente, señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al Congreso y gobernador, ambos del Estado de Hidalgo, y adujo sustancialmente las mismas violaciones constitucionales y convencionales argumentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEXTO.—**Admisión.** Mediante proveído de presidencia de once de octubre de dos mil diecinueve se ordenó formar y registrar el expediente 108/2019 relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente (foja 77 del expediente).

Por acuerdo de catorce de octubre siguiente, la Ministra instructora admitió a trámite el asunto, ordenó requerir a las autoridades demandadas, para que rindieran sus informes de ley, y acordó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, así como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que emitiera su opinión (fojas 78-80 del expediente).

Asimismo, mediante acuerdo de presidencia de veintidós de octubre de dos mil diecinueve, se ordenó formar y registrar el expediente (118/2019) relativo a la acción de inconstitucionalidad hecho valer por el **partido político local más por Hidalgo**; asimismo, se decretó su acumulación con la diversa 108/2019, y se turnó el expediente a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Posteriormente, el veintitrés de octubre se admitió a trámite (fojas 252-254 del expediente).



SÉPTIMO.—Opinión. Mediante oficio TEPJF-P-FAFB-903/2019, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por conducto del Magistrado presidente, opinó que si las autoridades señaladas como responsables no demuestran que, durante el desarrollo del procedimiento legislativo que generó el decreto ahora cuestionado, realizaron una consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo que reuniera los parámetros constitucionales y convencionales correspondientes, entonces, la normativa cuestionada resultaría inconstitucional (fojas 307-314 del expediente).

OCTAVO.—Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado Hidalgo. Mediante escrito presentado el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Claudia Lilia Luna Islas, en su carácter de diputada presidenta de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo, compareció en representación del Poder Legislativo Local a rendir el informe correspondiente (fojas 358-372 del expediente), en el que expuso lo siguiente:

"El Congreso del Estado de Hidalgo destinó a cerca de medio centenar de trabajadores del Poder Legislativo con el objeto de que se abocaran a partir del 05 de julio de 2019, a acudir a los Municipios y encontrarse con las autoridades representativas de las 1004 comunidades indígenas convocadas a través de los presidentes municipales para realizar en conjunto 3 tareas:

"1) Entregar en propia mano la información necesaria y relevante relativa a la consulta indígena; Copias fotostáticas de las 3 propuestas para reformar el Código Electoral del Estado de Hidalgo; convocatoria en español y lengua respectiva según la región; tríptico informativo donde se explica el objeto de la consulta, lugar y fecha y dinámica de la consulta indígena.

"2) Taller de capacitación en el que se explicaba el contexto legal de las 3 propuestas; el objeto de la consulta, los alcances de la consulta y la dinámica de las mesas de trabajo para la recepción de las propuestas.

"3) Aclaración de cualquier duda, previa explicación de los mecanismos de participación por medio de los cuales se podían recibir propuestas, opiniones,



sugerencias para la construcción de la reforma política y electoral; 1) de manera directa en las asambleas consultivas; 2) por medio de correo electrónico; 3) por medio de la aplicación telefónica 'whatsapp'; y, 4) por medio de buzones físicos ubicados en las 84 cabeceras municipales.

"En caso de que las autoridades representativas de los pueblos y comunidades indígenas, no pudiesen acudir a la primera reunión convocada por los presidentes municipales respectivos, el personal designado del Congreso del Estado para la etapa de difusión e información de la consulta indígena, se trasladaba hasta el domicilio o lugar de trabajo de la autoridad representativa indígena para hacer entrega de la información documental e impartir el taller de capacitación sobre la realización de la consulta indígena. Con lo cual quedaron debidamente notificadas las 1004 comunidades indígenas, y dos centenares de autoridades más que no se encuentran en el catálogo de indígenas, pero acudieron al llamado del Poder Legislativo. El día 11 de julio se recibió oficio suscrito por César Cruz Benítez autoridad tradicional hñahñu dirigido al presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Hidalgo, en el que reitera su solicitud para tomar en cuenta propuestas efectuadas por el interfecto y sean tomadas en cuenta en la reforma política y electoral.

"Previo al inicio de la consulta indígena, el presidente de la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Hidalgo, dirige oficio al director del Centro Estatal de Lenguas y Cultura Indígena del Estado de Hidalgo a efecto de poder contar con 36 intérpretes de lengua hñahñu y náhuatl para las siete sedes donde se realizarán las asamblea (sic) Regionales de la Consulta Indígena del Estado de Hidalgo; del mismo modo, se giró oficio al presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos con el objeto de solicitarle testigos presenciales que atestigüen y certifiquen la realización de la consulta indígena y; se hizo partícipes mediante oficio, a las diputadas y diputados de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo con el objeto de invitarles a participar en las asambleas celebrarse el día 5 de agosto de 2019.

"Se solicitó a la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Hidalgo, apoyo para la designación de personas para la certificación en las siete Asambleas Consultivas y al gobernador del Estado, invitándolo a estar presente.



"De la etapa informativa en la que se hizo entrega de información documental a las autoridades representativas de los pueblos y comunidades indígenas se conformaron siete carpetas, una por cada asamblea (sic) regional, mismas que exhiben en original para su debido cotejo.

"El día 05 de agosto de 2019, de manera simultánea en las siete sedes con cabecera en los Municipios de Ixmiquilpan, Huejutla de Reyes, Zimapán, Tulancingo de Bravo, Molango, Tepeji y Tenango de Doria se llevaron a cabo los trabajos para la realización de la Consulta Indígena bajo la siguiente dinámica:

"a) A las 8:00 horas se apertura el registro de asistentes. En el acto, se hace entrega de las 3 propuestas para reformar el Código Electoral: la iniciativa de los partidos políticos, la de las organizaciones indígenas y la del Instituto Estatal Electoral.

"b) A partir de las 10:00 horas aproximadamente iniciaron los trabajos con la bienvenida del maestro de ceremonias, quien da la palabra al presidente de municipal anfitrión y a un diputado o diputada para inaugurar oficialmente los trabajos de la consulta indígena.

"c) Acto seguido, el maestro de ceremonias explica a los asistentes el objeto de la consulta que es recibir propuestas, sugerencias, inquietudes para la construcción a futuro de la reforma político electoral, con base en las tres propuestas existentes o en su caso, con alguna que los asistentes expongan por escrito verbalmente; la manera en la que se desahogarán los trabajos, la temática que se desarrollará en cada mesa, y los temas que abordará cada mesa, así como informar sobre la existencia de intérpretes de lengua que así lo requiera.

"d) El moderador de cada mesa de trabajo, explica a los asistentes que las opiniones valen por igual, se dará la palabra a quien lo haya solicitado y nuevamente explica las propuestas existentes en relación al tema de a la mesa, y los temas que se desarrollarán en la mesa respectiva concentrándose únicamente en los que tengan relación con la temática, así se tiene que:

"1. En la mesa 1 se expusieron, recibieron y analizaron propuestas con relación a la elección de autoridades por usos y costumbres;



"2. En la mesa 2 se expusieron, recibieron y analizaron las propuestas a la elección de autoridades por medio de partidos políticos;

"3. En la mesa 3 se expusieron, recibieron y analizaron propuestas con relación a la participación del hombre y la mujer indígena en los cargos públicos.

"e) El moderador preguntó a los asistentes si existen propuestas por escrito, para adjuntarlas a la minuta de trabajo, asimismo, anuncia que existe un relator para que cualquier opción o propuesta quede asentada en la minuta.

"f) El relator de cada mesa concentró las propuestas por escrito y consignó en la minuta de trabajo las opiniones sugeridas verbales que hacían los asistentes

"g) El moderador preguntó a los asistentes si deseaban integrarse a un Comité de Seguimiento quienes serían los que firmarían el acta de asamblea regional con las conclusiones de cada mesa de trabajo y serían los que podrían llevar a cabo labores de seguimiento de la consulta indígena hasta la conclusión de la misma, levantándose el acta constitutiva correspondiente.

"h) Acto seguido el moderador consultó a los presentes acerca de su opinión, sugerencias, o propuestas respecto al contenido de las 3 propuestas o en su defecto, si tenían alguna sugerencia adicional, independientemente de lo que estuviese consignado en las propuestas de retomas de los partidos, el IEEH y las organizaciones indígenas.

"i) Cuando ya no hubo más propuestas, participaciones u opiniones de parte de los asistentes, el relator consignó el contenido de propuestas, opiniones e inquietudes de los asistentes y levantó la minuta correspondiente a la mesa respectiva, para su debida rúbrica.

"j) Una vez que las 3 mesas hubiesen concluido sus trabajos y realizado las minutas correspondientes, se comunicó al gran relator de cada sede de las asambleas regionales para la elaboración del acta de asamblea regional que sintetizaría las conclusiones de cada una de las minutas de las mesas.

"k) Hecha el acta de asamblea regional fue firmada por los miembros del Comité de Seguimiento y de los asistentes que así lo solicitaron.



"Debe señalarse que respecto a la foto en el Municipio de Tenango de Doria, no puede llevarse a cabo por haberse negado los participantes a dar inicio a las mesas de trabajo.

"Con lo anterior, se conjuntaron siete carpetas de información con contenido documental y gráfico para ser tomadas en cuenta como insumos informativos y referenciales de las demandas y exigencias de los asistentes a la consulta indígena.

"Debe señalarse que, las modalidades del buzón y de mensajería vía telefónica, fueron medios para facilitar la mayor participación, se consideró como un ejercicio de buena fe, porque se parte de asumir al hombre y la mujer indígena como personas íntegras, con la capacidad de participar civilizadamente, y por las vías institucionales.

"Por lo tanto, el principio de buena fe, fue el eje rector de la consulta para todas las actividades en las que la participación de la sociedad y de los pueblos y comunidades indígenas fue indispensable. En el mismo sentido, la recopilación de la información que arrojó la consulta en buzones fue transparente y ante la presencia de personal de las presidencias municipales, quienes amablemente se comprometieron a coadyuvar con el ejercicio participativo; en suma, la consulta fue un ejercicio que reflejó la libertad y la buena fe de quienes participaron en ella y los días 05, 06 y 07 de agosto de 2019, se retiraron los 84 buzones físicos instalados en las cabeceras municipales que contenían propuestas, sugerencias, reclamos y adherencias de parte de los participantes a la consulta indígena que desearon hacerlo por esta vía y se extrajeron y concentraron las papeletas en la sede del Congreso del Estado de Hidalgo para su escrutinio y análisis.

"El día 09 de agosto de 2019 el Congreso del Estado de Hidalgo dio a conocer los resultados de la consulta indígena, a través del sitio electrónico oficial del Congreso del Estado, en el que se expusieron datos cualitativos y cuantitativos, así como las conclusiones de las siete asambleas regionales correspondientes a Ixmiquilpan, Molango de Escamilla, Huejutla de Reyes, Zimapán, Tulancingo de Bravo, Tepeji del Río y Tenango de Doria.



"Con sustento en las propuestas obtenidas de la consulta indígena en materia electoral, se presentó ante el Pleno del Congreso del Estado, el día 21 de agosto de 2019 se presentó la iniciativa con proyecto de decreto de reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Hidalgo presentada por el presidente de la Directiva del Congreso correspondiente al mes de agosto, la cual deriva de las propuestas, opiniones, reclamos, demandas y adherencias de la consulta indígena celebrada el día 5 de agosto de 2019; el día 27 de agosto de 2019 se aprobó por los diputados y diputadas integrantes de la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales el dictamen que aprueba las iniciativas que reforman diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo y el día 28 de agosto de 2019 el Pleno del Congreso del Estado de Hidalgo aprobó el dictamen que aprueba las iniciativas que reformaron diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo con lo que se ordenó la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

"El día 09 de agosto de 2019, con motivo del escrutinio y análisis de las papeletas de opinión recibidas en los buzones de la consulta indígena, por el contenido de las mismas, se tomó la determinación de remitirlas a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Estado de Hidalgo, al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo y la presidencia municipal de Tulancingo con la finalidad de que sean atendidas de conformidad con sus facultades y competencias. El día 10 de agosto de 2019, no obstante que se publicaron los resultados de la consulta vía Internet, el Congreso del Estado de Hidalgo determinó aprovechar las tecnologías de la información y con base en el registro de asistencia y de los datos que proporcionaron los participantes de cada una de las sede de la consulta indígena, se comunicaron los resultados a través de la consulta de la aplicación 'whatsapp', por medio del número de teléfono 7713002778 que fue habilitado para recibir propuestas en la etapa informativa.

"El día 27 de septiembre de 2019 se recibe oficio INE/JLE/HGO/VS/0993/2019 suscrito por Mtro. Juan Carlos Mendoza Meza, vocal secretario de la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de Hidalgo, en el que se adjuntan 7 actas circunstanciadas originales de hechos en las cuales se constató la realización de las Asambleas Consultivas, así como el registro de asistentes a dichas asambleas en los siguientes términos:



"a) Sede Ixmiquilpan: Suscrita por el Lic. Rubén González Hernández, vocal secretario de la 02 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Ixmiquilpan del INE en Hidalgo.

"b) Sede Zimapán: Suscrita por el Lic. Jesús Torres Rojo, vocal del Registro Federal de Electores de la 02 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Ixmiquilpan del INE en Hidalgo.

"c) Sede Tulancingo: Suscrita por el Lic. Juan Antonio Reyes Trejo, vocal ejecutivo de la 04 Junta Distrital con cabecera en Tulancingo de Bravo, del INE en Hidalgo.

"d) Sede San Idelfonso: Suscrita por Ing. Laura Aracely Lozada Nájera, vocal secretaria de la 05 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Tula de Allende del INE en Hidalgo.

"e) Sede Molango: Suscrita por el Lic. Roberto Castro Díaz, vocal secretario de la 01 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Huejutla de Reyes, del INE en Hidalgo.

"f) Sede Huejutla: Suscrita por la C. Inés Cristina Salguero Bravo, secretaria de la 01 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Huejutla de Reyes, del INE en Hidalgo.

"g) Sede Tenango: Suscrita por el Lic. Jorge Montes Lozada, vocal secretario de la 04 Junta Distrital Ejecutiva con cabecera en Tulancingo de Bravo, del INE en Hidalgo.

"El día 9 de septiembre de 2019 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, que incluye un apartado en el que se garantiza la participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas, previa consulta; el día 9 de septiembre de 2019, se envía oficio al gobernador del Estado para comunicar la fe de erratas relativa al Decreto Número 203, que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, recibiendo el 13 de septiembre de 2019, el oficio número



CGJ/2506/2019 suscrito por el Lic. Roberto Rico Ruiz, coordinador general jurídico del Gobierno del Estado de Hidalgo en el que comunica su negativa a publicar la fe de erratas solicitada en fecha 9 de septiembre; nuevamente el 19 de septiembre de 2019 se giran los oficios al gobernador al Estado de Hidalgo y al coordinador general jurídico del Gobierno del Estado de Hidalgo a efecto de retirar la solicitud de publicación de fe de erratas, sin que hasta la fecha se tenga respuesta alguna; para finalmente, el día 08 de octubre de 2019 el Congreso del Estado de Hidalgo informara mediante oficio al Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, el resultado de la consulta indígena; aunado a lo cual, el 19 de septiembre de 2019, se publicó también, la reforma al artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, a efecto de garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la protección, salvaguarda, preservación, promoción y desarrollo integral de su patrimonio cultural, para tal efecto, el Estado establecerá las medidas legislativas y administrativas necesaria para garantizar ese derecho, previa consulta a dichos pueblos y comunidades indígenas, visible en la página [http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza/.php?doc=2019_sep_19_alc1_37&format=pdf&subfolder=&page=\[*,0\]](http://h-periodico.hidalgo.gob.mx/pod/services/visualiza/.php?doc=2019_sep_19_alc1_37&format=pdf&subfolder=&page=[*,0]).

"En este sentido, se precisa que el ánimo de la Legislatura al reformar en el Código Electoral del Estado, de ningún modo fue atentar contra los principios fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, debiendo reiterarse que como podrá constatado en los registros documentales que se exhiben, se garantizó la consulta previa, libre, informada y con pertenencia cultural y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo, por lo que sostiene la constitucionalidad del Decreto 203 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Hidalgo."

NOVENO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo. Mediante escritos presentados el treinta y uno de octubre y el seis de noviembre, ambos de dos mil diecinueve, el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, compareció a rendir su informe (fojas 373-375 y 420-423 del expediente).

DÉCIMO.—Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo. Mediante escrito presentado el siete de noviembre de dos mil diecinueve,



Lisset Marcelino Tovar, en su carácter de diputada presidenta de la Directiva del Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo, compareció a rendir informe (fojas 473-502 del expediente).

DÉCIMO PRIMERO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve se decretó el cierre de la instrucción (foja 521 del expediente).

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, incisos f) y g), 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 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Partido Político Más por Hidalgo, plantean 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.** Las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, y el **Partido Local Más por Hidalgo**, se presentaron de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.¹

Así es, el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el lunes **nueve de septiembre de dos mil diecinueve**, por tanto, el cómputo inició el **martes diez** de septiembre de dos mil diecinueve y concluyó el **miércoles nueve** de octubre siguiente.

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



La demanda promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **nueve de octubre** de dos mil diecinueve.

Por su parte, la demanda promovida por el **Partido Local Más por Hidalgo**, fue depositada el **nueve de octubre** de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correos del Estado de Hidalgo, y recibida el veintidós siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

En consecuencia, ambas demandas fueron presentadas de forma oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Septiembre 2019						
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					
Octubre 2019						
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.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas por parte legítima.



A) Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El artículo 105, fracción II, inciso g),² de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto.

Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

" ...

² "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. ..."



"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. ..."

Del reglamento interno:

"Artículo 18. La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

Obra en autos copia certificada oficio número DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por el que en sesión de esa misma fecha se le designó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a Luis Raúl González Pérez, por un periodo de cinco años, para el periodo 2014-2019 (foja 59 del expediente).

En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda de acción fue quien entonces era el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación en el proceso.

B) Partido Político Local Más Por Hidalgo.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, disponen:

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

"...

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



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

"...

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

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."

"Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

De conformidad con los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- El partido político promueva por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.
- Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.



- Se impugnen normas de naturaleza electoral y tratándose de partidos políticos con registro estatal, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La demanda de acción de inconstitucionalidad del Partido Político Local Más por Hidalgo, se promovió en contra del Decreto 203, que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, expedido por el Congreso de dicha entidad. Por lo cual, se tiene por cumplido el requisito relativo pues se tratan de normas de carácter electoral.

Por otro lado, el artículo 28, fracción I, inciso A), de los Estatutos del Partido Político Local Más Por Hidalgo, dispone, (fojas 441-467):

"Artículo 28. El Comité Ejecutivo Estatal se integra con:

"I. Un presidente, quien tendrá las siguientes atribuciones, facultades y obligaciones:

"A. Representar legalmente al partido. ..."

Obra en autos copia certificada del acta de treinta de mayo de dos mil dieciocho, en la que la Asociación Civil denominada Organización de Ciudadanos Hidalguenses Seamos Diferentes, entre otras cuestiones, designó como presidente del Comité Ejecutivo Estatal a Carlos Eustolio Vázquez Reséndiz (fojas 128-134 del expediente).

En consecuencia, quien promueve la presente acción de inconstitucionalidad, por el partido político citado, tiene acreditada su legitimación procesal.

CUARTO.—**Causa de improcedencia.** Al no existir causas de improcedencia propuestas por las partes y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, lo conducente es realizar el estudio de fondo.

QUINTO.—**Estudio.** En sus conceptos de invalidez la comisión accionante afirma que el Decreto 203 que modificó y adicionó diversos preceptos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos



mil diecinueve, vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en el artículo 6, párrafo 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Lo anterior, en virtud de que dicha reforma, en concepto de esa comisión, impacta significativamente a los pueblos y comunidades indígenas del Estado en tanto que regula cuestiones relativas a su derecho de autodeterminación, representación y participación política y, en consecuencia, el Estado tenía la obligación de realizar la consulta en forma previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; sin embargo, del análisis del proceso legislativo que dio origen al decreto controvertido, se advierte que no se llevó a cabo una consulta que cumpliera con los parámetros referidos.

En ese sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el Decreto 203 impugnado introdujo cambios en la regulación sobre distintas materias en una gran parte del articulado, que repercuten en el entramado jurídico que rige el sistema de participación política local en varios rubros; resultando de enorme relevancia las adiciones a los artículos 77 y 79 de dicho código, ya que a través de ellos se crea la Dirección de Derechos Políticos Electorales Indígenas, dentro de la estructura de la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Electoral Local.

Asimismo, sostiene que se adicionó todo un título X Bis, denominado "**De la participación de los hombres y mujeres indígenas en los cargos públicos**", dividido en cinco apartados; dentro de los cuales se incluyeron diversas reglas relacionadas a la forma en que las personas que pertenecen a comunidades y pueblos originarios participarán políticamente en la integración de sus autoridades municipales, ya sea mediante el sistema de partidos, o bien, conforme a sus sistemas normativos internos, así como las formas de garantizar su representatividad en los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Lo anterior, añade la comisión, implica que uno de los objetivos de la modificación al Código Electoral fue establecer reglas que permitan a las personas que forman parte de alguna comunidad y pueblos indígenas en el Estado, determinar el modelo de elección de sus autoridades municipales y otras relacionadas



con las formas de participación política, mediante la posibilidad de hacerlo bajo el modelo de partidos, o bien, conforme su propio sistema normativo, así como garantizar su representatividad en el Ayuntamiento, el Congreso y en el Ejecutivo, inclusive a nivel estatal.

La comisión afirma que es posible advertir que las mesas de discusión llevadas a cabo para las adecuaciones normativas al Código Electoral Estatal, previa convocatoria por el Congreso Local, no implicaron una consulta en términos del Convenio 169 de la OIT, no obstante que hayan sido previas a la formulación del dictamen en comisiones, en una fase adicional dentro del procedimiento legislativo.

En ese sentido, estima que las mesas o asambleas regionales, en caso de calificarse como consultas previas, no se llevaron a cabo de acuerdo con el requisito de ser culturalmente adecuadas.

Lo anterior es así, según la comisión accionante, por lo siguiente:

- La convocatoria publicada en la página del Congreso del Estado, se dirigió al público en general, sin distinguir entre aquellas que se autoadscriben como indígenas, de quienes no se consideran con ese carácter, por lo que se siguió un procedimiento genérico que no atendió a las necesidades culturales que ese grupo especial de población requería.

- Tanto la convocatoria como los documentos que fueron puestos a disposición del público, y la difusión en comerciales en radio y televisión, se encontraban traducidos únicamente en tres lenguas, a saber: *español, náhuatl y hñahñu*; siendo que de acuerdo con datos del INEGI, en la entidad existen otras dos lenguas que se hablan por un número considerable de la población originaria, esto es, la tepehua y mixteca.

- La autoridad legislativa local no tomó en cuenta a las comunidades que no hablan español, náhuatl, ni hñahñu, por lo que al ser la lengua parte integrante de la cultura, esas comunidades ajenas a tales lenguas no fueron tomadas en cuenta para participar y manifestar sus opiniones en la construcción de la reforma, lo cual es trascendental, pues en dicho Estado, más del 14% de la población



habla alguna lengua indígena, y un porcentaje de un poco más del 9.3%, no habla español.

- El legislador discriminó indirectamente, sin ninguna razón objetiva, a las personas que hablan otras lenguas no preponderantes en el Estado, lo que imposibilitó a ciertos grupos indígenas de intervenir con pertinencia cultural en el procedimiento legislativo y manifestar su opinión.

- Se advierte una deficiencia en el procedimiento de consulta, la cual se traduce en la imposibilidad de que todas las comunidades indígenas que habitan en el territorio de Hidalgo conocieran con certeza, que se llevarían a cabo las asambleas regionales y, por otro lado, cuáles eran las propuestas que presuntamente se discutirían.

- En la fase informativa, se refirió que el personal del Congreso efectuó visitas y entrevistas con los delegados de las comunidades para llevar a cabo sus tareas de **difusión y entrega de información**, circunstancia que tampoco puede considerarse como la idónea para asegurar que los indígenas conocieran del contenido y objeto de las propuestas, así como que se les haya explicado la materia sustancial de la reforma, y el impacto en sus derechos político-electorales y de autorregulación interna, a efecto de que estuvieran en óptimas condiciones de reflexionar sobre su intervención en las mesas de diálogo, y en su caso, formular propuestas o rechazar las que eran sometidas a su conocimiento.

- No se precisó **qué funcionarios son los que se encargaron de visitar o entrevistar a los pueblos y comunidades**; si contaban con conocimientos o aptitudes sobre pueblos y comunidades indígenas; o si conocían o hablaban alguna de sus lenguas y, en todo caso, tampoco se advierte el acompañamiento de intérpretes que tuvieran conocimiento de su propia cultura e identidad, necesarios para hacerse comprender y explicar la trascendencia de las modificaciones legales.

- El Congreso local no tomó las provisiones necesarias para que el personal encargado de hacer llegar la información fuera el idóneo, ni consideró conveniente la intervención de otras instituciones especializadas en el tema en el



orden local, como es la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas de Hidalgo.

- El día de las consultas sólo asistieron un total de 18 intérpretes, por lo que no es posible asegurar que haya existido efectivamente una mesa de discusión y de propuestas en la que se haya escuchado a esas comunidades, particularmente de aquéllas que sólo hablan una lengua indígena.

- El Congreso no consideró la organización de las comunidades para tomar sus determinaciones, ni para ubicar a los delegados de las comunidades a quienes presuntamente les entregaron la información.

- Al momento de participar no se exigió que concurrieran los **representantes legítimos**, en su caso, de aquellas comunidades que así lo determinaran de acuerdo a sus usos y costumbres; ni que las personas que acudieron hayan tenido algún grado de representatividad para decidir o proponer ideas u opiniones en nombre de su comunidad.

- Tampoco se consideraron las formas a las que diversas comunidades y pueblos **deliberan y toman sus decisiones** en una asamblea, sino que se impuso una determinada forma de participación que podría no coincidir con sus costumbres y tradiciones.

- No se requirió que las personas que acudieron a las mesas, en los asuntos que así lo ameritaran, fueran los representantes legítimos, de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades indígenas, en su caso, apoyándose, si fuera necesario, en **peritos y organismos** como sería la **Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas de Hidalgo, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas**, ya que éste es la instancia que tiene competencia para establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena que permita la más amplia participación de los pueblos y comunidades en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales.

- No existen elementos que permitan llegar a la convicción de que la celebración de las "**asambleas regionales**" se desarrollaron con la **difusión adecuada**



de la información pertinente, pues tanto la convocatoria como los comerciales en algunos medios de comunicación destinados para ese efecto, sólo se encontraban en español, náhuatl y hñahñu, sin contemplar a las otras lenguas que se hablan en diversos pueblos y comunidades del Estado.

- El corto periodo de un mes que osciló entre la publicación de la convocatoria (cinco de julio de dos mil diecinueve) y la celebración de las mesas de diálogo (cinco de agosto de dos mil diecinueve) fue escaso, lo cual impidió que la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas fueran informados con tiempo suficiente y necesario para que discutieran las medidas legislativas en sus propias asambleas internas, formularan propuestas propias y, en su caso, se organizaran para designar delegados o representantes ante las "**asambleas regionales**".

- Si bien el Congreso tomó algunas medidas dirigidas a comunicar a los hidalguenses de la celebración de las mesas de discusión, ya sea al publicar las convocatorias, habilitar un sitio *web* o transmitir las invitaciones por medio de radio o televisión, la autoridad legislativa soslayó que pueden existir comunidades que, por determinadas condiciones de marginación –o por alguna otra circunstancia– nunca hayan tenido conocimiento de la convocatoria.

- Las deficiencias anteriores explican el bajo nivel de participación que se registró en las mesas de diálogo, pues únicamente se presentaron **798 individuos**, cantidad mínima si se toma en cuenta que en el Estado cerca de **1,031,868 personas son indígenas**, pues todos los Municipios de la entidad son habitados por personas que se autoadscriben como tales.

- Las mesas de diálogo no pueden ser consideradas como una consulta en términos de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, en la jurisprudencia de este Alto Tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino que fueron simples foros en los que se reunieron poco más de setecientas personas, indígenas y no indígenas, sin que las primeras no estuvieran del todo plenamente informadas del objeto de la reunión y, por tanto, en ausencia de condiciones para participar de manera efectiva.

- Los 84 Municipios de Hidalgo cuentan con población indígena dispersa y concentrada en todo el territorio que debía ser consultada, por ser cuestiones



que les concernían de manera directa, pues se trata de medidas relativas a sus derechos de participación política; esto es, la forma en que las personas que pertenecen a las comunidades y pueblos originarios participarán políticamente en la integración de sus autoridades municipales, ya sea mediante el sistema de partidos, o bien, conforme a sus sistemas normativos internos; las formas de garantizar su representatividad en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y la creación de una Dirección de Derecho Político Electorales Indígenas dentro de la estructura de la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Electoral local.

- Sólo siete Municipios fueron elegidos para ser la sede de las "**asambleas regionales**" por el Congreso, siendo que debió considerarse que existen otros Municipios cuya población es casi totalmente indígena y, ellos serían quienes podrían optar por el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas de derecho interno o consuetudinario.

Por su parte, el **Partido Político Local Más Por Hidalgo**, hace valer como conceptos de invalidez, en esencia, lo siguiente:

- En la convocatoria para la reforma político electoral se señaló que existían tres propuestas (iniciativas de ley); sin embargo, no fueron difundidas, ni fueron traducidas en todas las lenguas, por lo que los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas no tuvieron pleno conocimiento de la consulta.

- Tampoco se difundieron las propuestas **a través de los delegados y comisionados comunales**, para tener la información con anticipación y sostener un diálogo entre las partes en la fase consultiva.

- El Congreso del Estado de Hidalgo **confundió el objeto de la consulta**, solicitando propuestas, sugerencias para la reforma electoral, siendo que el objeto de la consulta es obtener el consentimiento libre e informado de las comunidades, es decir, se **convirtió en un foro de propuestas y no de consulta**.

- El Congreso del Estado no señaló cuál era el objeto de la consulta, lo cual resulta violatorio de los artículos 6, 15 y 16 del Convenio 169 de la OIT y 32, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



- El Congreso Local impuso una convocatoria y estableció de forma unilateral la fecha de la consulta, las sedes, las mesas de discusión y propuestas y moderadores, sin tomar en cuenta a las comunidades y sus órganos representativos, ni la cercanía y lejanía de los lugares para tener mayor participación de los pueblos indígenas. Asimismo, el tiempo de deliberación se debe acordar entre los sujetos consultados y las autoridades responsables, respetando los tiempos, modos y costumbres de la comunidad.

- La convocatoria se realizó sin considerar los usos y costumbres (no fue culturalmente adecuada) ya que se impusieron temas sin respetar la cosmovisión indígena.

- La publicación de la convocatoria en forma escrita, estaba escrita en su mayoría en español, y en su difusión se utilizó el periódico, la radio y la televisión. En cuanto al periódico, este medio no cumple con el fin requerido porque no llega para quienes verdaderamente va dirigido el mensaje, si se toma en cuenta que su costo es imposible cubrir por los integrantes de las comunidades indígenas, pues su condición económica no les permite comprarlos, y los periódicos gratuitos sólo llegan a las dependencias de gobierno. Además, los periódicos ni siquiera llegan a dichas comunidades.

- En las comunidades y pueblos indígenas no leen periódicos (adicional al hecho del alto índice de analfabetismo) porque de acuerdo a sus usos y costumbres tienen diversos métodos de comunicación, como el perifoneo o voceo por conducto de sus delegados o la asamblea general.

- El Congreso fue omiso en señalar qué días se circuló la convocatoria en los periódicos, aunado a que la frecuencia de la radio no tiene suficiente alcance, ni tampoco hay señal de telefonía celular para afirmar que puedan obtener información mediante sus redes sociales, si es que llegan a contar con teléfono celular o computadora.

- La consulta no se hizo a través de procedimientos culturalmente adecuados, y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones; aunado a que no existió alguna representación de los pueblos.



- Debió elaborarse un protocolo de consulta donde se establecieran las fases o etapas mínimas que debe tener todo proceso de consulta.
- No se cumplió con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, pues no se entregaron los resultados de la consulta con su correspondiente traducción.
- Existió discriminación de todas las comunidades y pueblos indígenas pertenecientes al Estado de Hidalgo que no fueron consultados.
- Si se toma en cuenta que la población total indígena en el Estado de Hidalgo es de 571,161 personas, y sólo asistieron 798 a la consulta, ésta no puede considerarse válida, pues no resulta representativa.

Son esencialmente **fundados** los conceptos de invalidez planteados por los accionantes.

Antes de abordar el estudio de la presente acción de inconstitucionalidad, es necesario recordar que, entre los antecedentes del caso, destaca que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-76/2019, del índice de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, con sede en Toluca de Lerdo, Estado de México, promovido por Arturo Copca Becerra contra la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo en el juicio local TEEH-JDC-11/2019 y su acumulado, relacionada con el procedimiento de la reforma electoral estatal,³ se ordenó lo siguiente:

³ Conviene precisar que de una consulta a la página electrónica http://teeh.org.mx/portal/images/pdfsentencias/2019/09septiembre/JDC/TEEHJDC1132019_ACUM_02.pdf, se advierte que el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEH-JDC-113/2019 y su acumulado, promovidos por Eric Téllez Hernández y Eleuterio Hernández Santiago, quienes se autoadscriben como personas indígenas, en contra del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo por incumplimiento de la sentencia TEEH-JDC-056/2018 y ST-JDC-076/2019, así como irregularidades en el procedimiento legislativo derivado de las adecuaciones en materia indígena, determinó lo siguiente:

"Por lo que respecta a la pretensión del actor de realizar nueva consulta por considerarla que no se encuentra a pegado a los parámetros constitucionales y convencionales, no ha lugar a la revisión



"Por tanto, al resultar fundado el agravio en estudio, lo procedente es modificar la sentencia impugnada, a fin de dejar sin efectos la consideración de la responsable en el sentido de restar obligatoriedad a la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas que se debe realizar dentro del proceso de la reforma electoral local en materia indígena. En consecuencia, se debe hacer del conocimiento de la Legislatura del Estado de Hidalgo la presente determinación, respecto de la obligatoriedad de la consulta previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas en los procesos correspondientes, tratándose de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente."⁴

Pues bien, sobre el tema de consulta a los pueblos indígenas, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en asuntos previos.

I. El primer precedente respecto de las consultas que deben realizarse a los pueblos y comunidades indígenas, es la **controversia constitucional 32/2012**, resuelta bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión correspondiente al veintinueve de mayo de dos mil catorce, en la que se estableció en lo conducente, lo siguiente:

"El artículo 2o. de la Constitución Federal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del catorce de agosto de dos mil uno dispone: (se transcribe).

"...

"En la exposición de motivos de siete de diciembre de dos mil, presentada por el presidente de la República y que antecedió a la última modificación al artículo 2o. de la Constitución Federal, se expuso, entre los antecedentes his-

de la consulta por eventuales vicios propios, dado que, al tratarse de una etapa del procedimiento legislativo, su viabilidad impugnativa no corresponde a un control concreto del acto, sino a un control abstracto de constitucionalidad; es decir, que la nulidad de la consulta puede generar, a su vez, la invalidez de los preceptos objeto de la reforma del Código Electoral, lo cual escapa al pronunciamiento sobre el cumplimiento de la sentencia."

⁴ <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/ini-comunpueblos/sentencias/ST-JDC-0076-2019.pdf>



tóricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente: (se transcribe).

"Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos: (se transcribe).

"De la anterior relación de antecedentes y del contenido final del decreto de reformas al artículo 2o. de la Constitución Federal, se advierte que a pesar de que se tomó como referente normativo el 'Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes' y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, lo cierto es que el Constituyente Permanente no instituyó de forma expresa la obligación a cargo de los órganos que intervienen en los procesos legislativos para que, previamente a la aprobación y promulgación de las leyes, consulten a los pueblos indígenas, ya que solamente se ordena en dos de las fracciones de su apartado B, que se les dé participación para que la Federación, los Estados y los Municipios puedan abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, en los siguientes términos: (se transcribe).

"Sin embargo el 'Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes', adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto de ese año), entre otros temas, prevé lo siguiente:

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;



"b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.'

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.'



"De conformidad con las normas transcritas, e incorporadas a nuestro sistema jurídico, en términos de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo primero de nuestra Ley Suprema, los pueblos indígenas, como el Municipio actor, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

"El ejercicio de tal derecho debe respetarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.

"Es verdad que nuestra Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta; sin embargo, la norma internacional aquí invocada sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa; por ello, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Carta Magna, la Legislatura Local, tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

"...

"Es verdad, también, que la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; sin embargo, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, las comunidades como la aquí actora deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos como el que ahora se controvierte, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas y, por lo cual, sin lugar a dudas puede afectarle directamente.

"...

"Así, puesto que no consta en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado previamente, de forma libre e informada mediante un procedimiento



adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan, es claro que el proceder del Poder Legislativo demandado violó su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se impone declarar la invalidez de las normas impugnadas, sin que sea necesario ocuparse de los demás argumentos de las partes."

II. Posteriormente, este Tribunal Pleno al resolver en sesión pública de diecinueve de octubre de dos mil quince, la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**, además de reiterar lo fallado en la **controversia de constitucionalidad 32/2012**, determinó lo siguiente:

"Así, se tiene que la reforma al artículo 2o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de agosto de dos mil uno, reconoció la composición pluricultural de la nación; estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

"Asimismo, de manera relevante se reconoce el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. Destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"De lo que, este Tribunal Pleno advierte, que además de que el derecho a la consulta a los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2o. de la Constitución Federal, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2o. que se considera violado, a partir, precisamente de los



postulados que contiene en cuanto se reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia y a la igualdad y no discriminación. Y específicamente, en cuanto en el primer párrafo del apartado B, impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Así, acorde con lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional referida (32/2012), los pueblos indígenas, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente,⁵ conforme a lo siguiente:

"• La consulta debe ser previa. Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

"• La consulta debe ser culturalmente adecuada. El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta, sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

"• La consulta informada. Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos

⁵ Da sustento a esta consideración, además, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador y de los Doce clanes Saramaka Vs. Surinam; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el AR. 631/2012. Promovido por Tribu Yaqui.



ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.

"• La consulta debe ser de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

"Debe precisarse, como se destacó en el precedente referido, que si bien la decisión del Constituyente Permanente, de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; lo cierto es que, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas.

"Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

"...

"Como se advierte, la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, regula aspecto que atañen directamente a los derechos político electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca y la forma en la que se eligen sus autoridades mediante sus sistemas de usos y costumbres; asimismo, se instituye al Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas, que se concibe como un órgano interno del Instituto Estatal Electoral, de asesoría especializada, participación, consulta y vigilancia respecto de los procesos de elección en Municipios y comunidades que se rigen bajo el régimen electoral de Sistemas Normativos Indígenas; asimismo un órgano de promoción e im-



plementación de los derechos políticos electorales de los pueblos indígenas y afroamericanos del Estado de Oaxaca.

"De lo que se advierte, que la ley impugnada es susceptible de afectarles directamente a los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca y, por ende, el Congreso del Estado de Oaxaca, tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos de la entidad, previo a la emisión de la norma impugnada.

"Ahora, del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la emisión de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, que en copias certificadas fue remitido por el propio órgano legislativo y que obran en el tomo I del expediente principal, se advierte que no se llevó a cabo consulta alguna a dichos pueblos, previo a la emisión de dicha ley y, por ende, se advierte una violación al derecho reconocido en la Norma Fundamental a su favor.

"Por lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión de la ley impugnada, existe una violación directa al artículo 2o. de la Constitución Federal y, en consecuencia, se declara la invalidez de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca aprobada mediante Decreto 1295, publicada en la edición extra del Periódico Oficial del referido Estado, el veintiuno de agosto de dos mil quince."

III. Las consideraciones anteriores fueron reafirmadas en **las acciones de inconstitucionalidad 31/2014⁶ y 84/2016,⁷** falladas en sesiones de ocho de marzo de dos mil dieciséis y veintiocho de junio de dos mil dieciocho, respectivamente.

IV. En el **amparo en revisión 499/2015**, resuelto por la Segunda Sala, el cuatro de noviembre de dos mil quince,⁸ se determinó que las características

⁶ Fallada bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁷ Fallada bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I.

⁸ Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. Los Ministros Juan N. Silva Meza y Margarita Beatriz Luna Ramos, formularán voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.



específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los Jueces deberán analizar en cada caso, si la autoridad llevó a cabo la consulta y si cumple con los estándares internacionales mínimos en la materia establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual el Estado Mexicano es parte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Conforme a los criterios desarrollados, se observa que este Tribunal ha determinado que:

- El derecho a la consulta a los pueblos indígenas se desprende del reconocimiento de sus derechos a la *autodeterminación, la preservación de su cultura e identidad, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación*, establecido en el artículo 2o.⁹ de la Constitución Federal, específicamente en el primer pá-

⁹ "Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular



rafo, del apartado B, donde se impone la obligación a la Federación, a los Estados y a los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria y de establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

"VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.

"Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

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

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

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

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

"I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

"II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la



• Los artículos 6o. y 7o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,¹⁰ establecen el derecho que tienen los pueblos indígenas mediante procedimientos

educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

"III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

"IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

"V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

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

"VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

"VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de las entidades federativas y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

"Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley."

¹⁰ Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto de ese año).



apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En ese sentido, las consultas deben cumplir con el requisito de ser previas, culturalmente adecuadas, informadas y de buena fe.

- Si bien es cierto que la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos abran un periodo de consulta dentro de sus procesos legislativos, las disposiciones convencionales señaladas sí establecen en favor de las comunidades indígenas tal prerrogativa; por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1o.¹¹ constitucional, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

- Tanto nuestra legislación, como los estándares universales e interamericanos en materia de protección a los derechos indígenas, son uniformes al

¹¹ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

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

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

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



considerar que el parámetro objetivo para determinar los casos en que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados.

- En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuka Vs. Ecuador y Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras, Comunidad Garífuna Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras y Casos Pueblos Kaliña y Lokano Vs. Surinam.

- Los procedimientos de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los Jueces deberán analizar los asuntos conforme estos referentes.

En el caso concreto, tal como lo sostienen los accionantes, las reformas al Código Electoral del Estado de Hidalgo, de forma particular lo dispuesto en los artículos 77, 79, fracción VII y 295 a al 295 z, constituyen una medida legislativa que sí guarda una relación directa con los intereses y derechos de los grupos y pueblos indígenas del Estado de Hidalgo, ya que configuran un procedimiento para la migración, en su caso, del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permita la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas.

Además, tales reformas contenidas en el Decreto 203 establecen la obligación de los partidos políticos para que postulen hombres y mujeres indígenas en sus respectivas candidaturas; así como tomar en cuenta los porcentajes de población indígena para la presentación de candidaturas por parte de esos institutos políticos.

Asimismo, el referido Decreto 203 dispone la exigencia de que los partidos respeten la cultura, la lengua, la forma de pensar y la manera de gobernar de los pueblos y comunidades indígenas; la garantía de una mayor participación política de los pueblos y comunidades indígenas en todos los niveles de gobierno; y finalmente, el mandato para que la colaboración del hombre y la mujer indígenas sea equitativa, entre otras disposiciones de la misma naturaleza.



Ahora bien, no obstante, la necesidad de una consulta previa a las comunidades indígenas, tanto por la naturaleza de las normas reclamadas, como porque ello fue ordenado por una Sala Regional Electoral del Poder Judicial de la Federación, este Tribunal Pleno encuentra que del examen del caudal probatorio que obra en autos, dicha consulta incurrió en diversas deficiencias que obligan a reponerla¹² en su totalidad, por lo siguiente:

Según los resultados de la consulta indígena 2019, que se encuentra visible en la página electrónica <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/ini-comunpueblos/resultados.php>,¹³ en relación con el **proceso de convocatoria**, es posible advertir lo siguiente:

- La convocatoria se publicó en medios electrónicos e impresos, el día **5 de julio de 2019** en *español, náhuatl y hñahñu*, señalando como fecha de la consulta el 5 de agosto de 2019.

- Se designó **medio centenar de personal administrativo del Congreso del Estado de Hidalgo**, quienes efectuaron visitas y entrevistas personales con los delegados de las comunidades, de cada una de las **1004** poblaciones, a través de presidentes municipales de los **31 Municipios**, a que se refiere el artículo 4o., de la Ley de Derechos de Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.

- Se habilitó un **sitio web** del Congreso del Estado en el que se publicaron y difundieron diversos documentos para el apoyo de los pueblos, comunidades indígenas y población en general, en la que fue consultable la convocatoria, la legislación aplicable, las sentencias relevantes en materia de derechos político electorales indígenas del Estado, spots en *español, náhuatl y hñahñu* en los que se hacía referencia de la consulta y artículos de investigación publicados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativos a la representación política y el acceso a cargos públicos de indígenas.

¹² Cabe recordar que la consulta se llevó a cabo en cumplimiento a la ejecutoria ST-JDC-76/2019 de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹³ Visible también en las fojas 2580-2598 del tomo V.



- La información difundida y entregada consistió en: *cartel de convocatoria; convocatoria doble carta en español, náhuatl y hñahñu; copias fotostáticas de las propuestas elaboradas por partidos políticos, el Instituto Estatal Electoral y de Organizaciones Indígenas; tríptico informativo de las sedes y del formato de consultas; buzón para la recepción de propuestas y opiniones y papeletas para la exposición de propuestas y opiniones.*

- Se contrataron espacios de **radio** para la penetración de la Convocatoria en español, náhuatl y hñahñu (1606 anuncios).

- Se difundieron **spots televisivos** para el mismo fin (136).

Aunado a lo anterior, de los tomos de pruebas que acompañó el Poder Legislativo del Estado de Hidalgo en su informe, es posible advertir, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- Publicaciones de la convocatoria para la consulta en diversos periódicos:

Periódico	Idioma/lengua	Fecha de publicación
El Sol de Hidalgo	Español	22 de julio de 2019
Milenio	Español	9 de julio de 2019
Milenio	Náhuatl	16 de julio de 2019
Milenio	Hñahñu	22 de julio de 2019
Criterio Hidalgo	Español	9 de julio de 2019
Criterio Hidalgo	Náhuatl	16 de julio de 2019
Criterio Hidalgo	Hñahñu	22 de julio de 2019
Crónica	Español	22 de julio de 2019
El independiente Hidalgo	Español	9 de julio de 2019
El independiente Hidalgo	Náhuatl	16 de julio de 2019
El independiente Hidalgo	Hñahñu	22 de julio de 2019
Síntesis Hidalgo	Náhuatl	16 de julio de 2019
Diario Plaza Juárez	Español	22 de julio de 2019



El informativo	Español	18 de julio de 2019
El informativo	Náhuatl	26 de julio de 2019
Solución	Español	11 al 17 de julio de 2019
Solución	Náhuatl	18 a 24 de julio de 2019
La Región	Español	16 de julio de 2019
La Región	Español	4 de agosto de 2019
La Región	Español	12 de julio de 2019
El institucional	Náhuatl	29 de julio de 2019
El institucional	Náhuatl	22 de julio de 2019
El institucional	Español	15 e julio de 2015

- (Tomos VII a XIII) Acuses de entrega-recepción de convocatorias, propuestas y materiales para consulta indígena, cuyas fechas de recepción oscilan entre el **nueve de julio y hasta el primero de agosto** de dos mil diecinueve.

- Diversos oficios emitidos por el Congreso dirigidos a varias autoridades a efecto de que participaran en la consulta indígena:

Tomo 2, anexo	Documento	Fecha de recepción
38	Oficio mediante el cual el Congreso solicita al Centro Estatal de Lenguas Indígenas, 42 intérpretes en lenguas náhuatl y hñahñu para las asambleas regionales.	25 de julio de 2019
39	Oficio dirigido a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, mediante el cual se solicitan testigos presenciales para las asambleas regionales.	31 de julio de 2019
41	Oficio dirigido al Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, mediante el cual solicitan testigos presenciales para las asambleas regionales.	Sin sello de recepción
42	Oficio dirigido al jefe del Departamento Jurídico en Hidalgo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, mediante el cual solicitan testigos presenciales para las asambleas regionales.	1 de agosto de 2019



43	Oficio dirigido al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas mediante el cual solicitan testigos para la asamblea regional.	1 de agosto de 2019
44	Oficio dirigido a la Comisión Estatal para el Desarrollo sostenible de los pueblos indígenas.	1 de agosto de 2019
47	Oficio dirigido al Instituto Nacional Electoral en el Estado de Hidalgo.	Sin fecha.

Pues bien, el requisito relativo a que las consultas sean debidamente informadas, no se constriñe únicamente al momento de su realización, sino que también es un requisito que debe garantizarse de manera **previa**; aspecto que a juicio de este Alto Tribunal **no fue debidamente cumplido**, por las razones siguientes:

Entre la fecha de la publicación de la convocatoria y la señalada para la celebración de la consulta pública (cinco de agosto de dos mil diecinueve), debieron transcurrir por lo menos treinta días naturales, atento lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, cuyo texto es el siguiente:

(Reformado, P.O. 24 de marzo de 2014)

"Artículo 15. En la realización de las consultas las autoridades estatales y municipales deberán difundir ampliamente el evento para tales efectos, a más tardar con treinta días naturales de anticipación. ..."

De acuerdo con lo anterior, si se fijó en la convocatoria como día para la realización de las diversas "**asambleas regionales**" el cinco de agosto de dos mil diecinueve, esa convocatoria debió difundirse públicamente por lo menos antes del domingo **siete de julio** del mismo año, para efecto de que mediara un lapso de treinta días naturales entre una y otra fecha, tal como lo ordena la norma transcrita.

No obstante, de los periódicos que al efecto acompaña el Poder Legislativo como prueba, se aprecia que las publicaciones de las convocatorias redactadas en español más antiguas fueron las del nueve de julio de dos mil diecinueve, y el



resto de las publicaciones –tanto en náhuatl como en hñahñu– fueron realizadas con posterioridad.

Por tanto, es evidente que ninguna de las publicaciones periodísticas de las convocatorias cumplió con el requisito previsto en la disposición antes señalada, es decir, de ser difundidas con una anticipación de al menos treinta días naturales, a fin de que los integrantes de las comunidades destinatarias y, en su caso, sus representantes, tuvieran el tiempo mínimo suficiente para analizar su contenido.

En otro aspecto, tampoco se advierte que haya existido una constante comunicación entre y las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo local que favoreciera la comprensión de los temas a tratar en las "**asambleas regionales**", pues además de la reducción del lapso para que los habitantes de las comunidades pudieran imponerse del contenido de los tópicos que se abordarían en esas reuniones, tampoco se instituyeron los mecanismos didácticos que proporcionarían eficacia a la consulta y alentaran la participación informada en ella.

Lo anterior es así, si se toma en consideración que, según el Congreso Local, en el periodo de **un mes cincuenta personas** integrantes de sus áreas administrativas, proporcionaron a todos los delegados de las aproximadamente **mil comunidades** indígenas a que se refiere el artículo 4o. de la Ley de Derechos de Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, diferente documentación relacionada con la consulta, tales como copias fotostáticas de las tres propuestas para reformar el Código Electoral Local; la convocatoria en español y lengua respectiva según la región; tríptico informativo donde se explica el objeto de la consulta, lugar y fecha, así como la dinámica que seguiría.

Es decir, a cada responsable de la entrega de la información le correspondió, en promedio, **veinte comunidades**, cuyos pobladores debieron ser visitados y entrevistados a razón de **uno cada día**, aproximadamente, lo cual, a juicio de este Alto Tribunal, es por lógica insuficiente para estimar que las comunidades y los pueblos indígenas estuvieron en posibilidad de analizar en un tiempo adecuado y razonable toda la información que les fue entregada, y sobre todo, que tuvieron oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre su temática.



Máxime si se toma en cuenta que en los tomos VII a XIII de los legajos anexos a los autos, se observa que la recepción de convocatorias, propuestas y materiales para la consulta indígena fueron entregadas entre el nueve de julio y el primero de agosto de dos mil diecinueve, esto es, sin la anticipación legal suficiente para que tuviera eficacia la consulta.

Además, la relación de fechas mencionadas sólo demuestra la recepción de la papelería por parte de los representantes indígenas, pero no implica que haya habido una comunicación efectiva entre éstos con los pueblos y las comunidades indígenas de los que forman parte y representan. Tampoco es posible advertir que haya existido una comunicación explicativa sobre la información que se les pudo haber entregado a los habitantes de las comunidades indígenas, a efecto de que se aclararan cualquier tipo de dudas sobre la consulta que se llevaría a cabo el cinco de agosto del de dos mil diecinueve.

Por otra parte, no debe perderse de vista que la información entregada **no puede estimarse culturalmente adecuada**, si se toma en cuenta que: 1) no hay evidencia en autos de que los cincuenta empleados del personal administrativo del Congreso tengan conocimiento en lenguas indígenas o fueran asistidos debidamente por los intérpretes respectivos, más aún si se considera que la información de la convocatoria únicamente se plasmó en español, náhuatl y hñahñu, siendo que la legislación local reconoce otras lenguas que la convocatoria y los trabajos de la consulta soslayaron por completo; y, 2) tampoco obra en el expediente la correspondiente capacitación del mismo personal para saber cuál es la organización política, en su caso, o costumbres de organización social de las diversas comunidades y pueblos a los que se les envió para ofrecerles información, pues no basta con que entrevisten a cualquiera de los integrantes de los conglomerados humanos, sino que proporcionen a sus autoridades tradicionales los motivos de la consulta, así como las posibilidades reales de participación y discusión en los foros que al efecto se habiliten para dar cabida a sus opiniones.

Sobre este aspecto, es importante destacar que la convocatoria se publicó en *español, náhuatl y hñahñu*; y sin embargo, de acuerdo con el artículo 39,¹⁴

¹⁴ Artículo 39. Esta ley reconoce la existencia de las siguientes lenguas indígenas nacionales asentadas en el territorio del Estado de Hidalgo:



de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo, en dicha entidad se reconoce la existencia de las siguientes lenguas: **náhuatl**, (Sierra, Huasteca; y, Acaxochitlán) **hñahñu** (Acaxohitlan, Valle de Mezquital y San Ildefonso Tepeji del Rio); **otomí**; **tepehua**; **tenek**; y, **pames** (sin perjuicio de aquéllos que sean reconocidos o registrados posteriormente). Por lo cual, todos aquellos indígenas que hablan otomí, tepehua, tenek y pames, no tuvieron acceso a la información de la reforma constitucional en materia electoral y, por tanto, no estuvieron en aptitud de participar de forma informada en la consulta pública.

Aunado a lo anterior, tampoco se advierte la participación de forma coordinada del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas con la Comisión Legislativa encargada de llevar a cabo el proceso de consulta, no obstante que de conformidad con lo establecido por el artículo 4o., fracción VI, de la ley que rige dicho organismo, para el cumplimiento de su objeto, dicho instituto tiene entre otras atribuciones y funciones, la de proponer, promover e implementar las medidas que se requieran para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano.

Es importante destacar que la Segunda Sala de este Alto Tribunal ya se ha pronunciado al respecto, pues en su momento concluyó que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas **era** la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, respecto de aquellos proyectos implementados por la administración pública federal o las entidades

"a) Náhuatl, Sierra.

"b) Náhuatl, Huasteca.

"c) Náhuatl, Acaxochitlán.

"d) Hñahñu, Acaxohitlan.

"e) Hñahñu, Valle de Mezquital.

"f) Hñahñu, San Ildefonso Tepeji del Rio.

"g) Otomí, Tenango de Doria.

"h) Tepehua, Huehuetla.

"i) Tenek.

"j) Pames.

"k) Sin perjuicio de aquéllos que sean reconocidos o registrados posteriormente.

"Para tal efecto, se elaborarán programas de investigación y fortalecimiento de las lenguas indígenas, en su forma oral y escrita, fomentando la publicación de literatura en esas lenguas."



federativas que puedan causar a esos pueblos un impacto significativo. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculten a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar **coordinadamente** con la comisión aludida.

Actualmente, en términos del párrafo segundo, del artículo tercero transitorio¹⁵ de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, es este instituto quien conserva la personalidad jurídica y el patrimonio de la antes Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, por lo que el referido instituto es el encargado de actuar coordinadamente con las autoridades en materia de consultas indígenas.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada siguiente:

"Décima Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

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

"Libro 31, Tomo II, junio de 2016

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a. XXVIII/2016 (10a.)

"Página: 1211

«*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas»

«Registro digital: 2011555»

"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad compe-

¹⁵ "Transitorios ...

"Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará las adecuaciones presupuestarias necesarias para el tratamiento del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas como entidad no sectorizada.

"El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas conservará la personalidad jurídica y el patrimonio de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas."



tente en materia de consulta a las comunidades indígenas, en virtud de que las fracciones I, III, IV y IX a XI del artículo 2o. y la fracción VI del artículo 3o., ambos de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, le otorgan diversas facultades en materia de garantía, promoción y protección de derechos indígenas. En ese sentido, puede advertirse que dicha comisión tiene amplias facultades para consultar a los pueblos y comunidades indígenas respecto de aquellos proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno; por tanto, es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto de aquellos proyectos implementados por la administración pública federal y las entidades federativas que puedan causarles un impacto significativo. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculten a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar coordinadamente con la comisión aludida."

Además, tampoco se advierte la participación en esta etapa informativa de la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas, la cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o., del decreto que la crea (publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el veintinueve de julio de dos mil diecinueve) tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento, ejecutar y evaluar programas, proyectos, estrategias y acciones públicas orientadas al desarrollo integral y sostenible, que contribuyan al desarrollo económico de los pueblos indígenas.

Asimismo, tiene entre otras, las funciones siguientes:

"Artículo 5. Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión Estatal, gozará de autonomía de gestión y tendrá a su cargo las siguientes funciones:

"...

"II. Contribuir al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco jurídico de la Constitución Política del Estado de Hidalgo;

"...



"VI. Coadyuvar y, en su caso, asistir a las personas indígenas que así lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales;

"VII. Asesorar y apoyar en materia indígena a las instituciones federales, estatales, Municipios y a los sectores social y privado que lo soliciten;

"VIII. Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas evitando la duplicidad en los procesos que correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como con las dependencias y entidades correspondientes;

"IX. Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos nacionales e internacionales relacionados con el objeto de la Comisión Estatal;

"...

"XII. Realizar diagnósticos especializados que permitan la correcta aplicación de las acciones en la ejecución de los planes, programas y proyectos;

"...

"XIV. Fomentar el pleno respeto a los derechos humanos de los indígenas; implementando y formulando planes y programas que dignifiquen a la población indígena, estableciendo acciones para prevenir la violación de los derechos fundamentales, así como combatir la discriminación en este rubro."

Sobre este tópico, la Comisión Estatal también debió intervenir de forma coordinada con el Congreso del Estado de Hidalgo en la etapa informativa previa a la consulta pública, a efecto de garantizar la plena eficacia de la entrega de la información precisa y comprensible sobre la naturaleza y consecuencias del proceso legislativo (en todas las lenguas reconocidas por la ley) a todas las regiones del Estado con presencia indígena, así como para dar seguimiento y apoyo para despejar todas las dudas que surgieran con motivo de la difusión de esos documentos informativos.

Conviene precisar que no pasa desapercibido para este Alto Tribunal, que el Congreso Estatal acompañó a su informe constancias mediante las cuales



extendió una invitación a diversas autoridades a efecto de que participaran en la consulta indígena, como son las siguientes:

- Centro Estatal de Lenguas Indígenas;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- Instituto Electoral del Estado de Hidalgo;
- Departamento Jurídico del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; y,
- Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas.

Ahora, si bien tales invitaciones evidentemente abonan a la eficacia de la consulta, lo cierto es que de los correspondientes acuses de recibo se advierte que su apoyo fue solicitado en la víspera de las "**asambleas regionales**" concretamente con apenas con cinco o seis días de anticipación a esas reuniones, y peor aún que no se aprecia que se hubiese extendido la misma invitación respecto de la etapa informativa.

Por otra parte, en relación con la habilitación de teléfonos y páginas electrónicas para transmitir información a los pueblos y comunidades indígenas, así como la publicación de la convocatoria en periódicos y la transmisión de información vía radio y televisión, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, en este caso, dichos medios de comunicación resultan insuficientes e ineficaces para cumplir con el objetivo relativo de garantizar una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo.

Lo anterior es así, ya que en primer lugar, la entrega, publicación y transmisión de la información correspondiente no fue realizada en todas las lenguas indígenas reconocidas en la ley de la materia. Además, atendiendo al contexto geográfico en el que se sitúan tanto las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Hidalgo, dichos medios de comunicación no resultan idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que estaba por celebrarse.



En efecto, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el Estado de Hidalgo hay 2, 495,022 habitantes, de los cuales 369,549, hablan una lengua indígena. Asimismo, se tiene registro de que el 8.2% de la población de quince años y más del Estado, se encuentra en condición de analfabetismo¹⁶ y, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el 50.6% de la población hidalguense se encuentra en situación de pobreza.¹⁷

Se anexa la captura de pantalla de la página de dicho instituto:

Entidad y municipio	Habla indígena o lengua 0913 - Total				Habla español indígena				No habla español indígena				No especificado			
	+	-	±	±	+	-	±	±	+	-	±	±	+	-	±	±
Total	204	701	268		8	913	362		97	208	211		8	17	682	
- Aguascalientes	1	108	808		3	493			1	183	869		3	137		
- Baja California	3	846	863		41	731			3	880	974		34	184		
- Baja California Sur	991	301			18	792			677	283			33	481		
- Campeche	778	818			92	139			674	748			34	88		
- Coahuila de Zaragoza	2	808	513		8	233			2	530	345		40	330		
- Colima	808	248			4	988			991	894			2	289		
- Chiapas	4	421	502		1	205	957		3	197	387		15	190		
- Chihuahua	5	119	723		128	318			2	980	286		27	849		
- Distrito Federal	8	296	804		123	204			8	715	499		69	840		
- Durango	1	508	762		32	917			1	487	325		8	822		
- Guanajuato	6	132	574		15	284			5	096	287		21	183		
- Guerrero	3	782	213		40	1,998			2	667	336		13	179		
- Hidalgo	3	693	329		12	832			2	715	388		7	273		
- Jalisco	8	967	161		63	965			6	764	677		82	679		
- México	14	963	398		378	875			13	718	962		66	683		
- Michoacán de Ocampo	4	858	238		148	620			5	880	182		30	354		
- Morelos	1	861	827		31	969			1	824	713		6	884		
- Nayarit	1	814	616		62	813			968	267			2	480		
- Nuevo León	4	347	618		43	519			4	231	586		76	476		
- Oaxaca	3	903	438		1	203	148		2	368	289		10	619		

¹⁶ https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/pxweb/inicio.html?rxid=85f6c251-5765-4ec7-9e7d-9a2993a42594&db=Educacion&px=Educacion_02

¹⁷ https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Hidalgo/PublishingImages/Hidalgo_Cuadro1.JPG



Así las cosas, es un hecho notorio que no todos los habitantes del Estado de Hidalgo tienen la capacidad económica y tecnológica para poder acceder a la información vía Internet; y mucho menos puede afirmarse que este mecanismo pudiera ofrecer una alternativa viable para difundirla eficazmente, ni siquiera por vía televisiva o por la radio, en tanto que, con independencia que no todos cuentan con acceso a dichos medios informativos, el contenido que pudiera transmitirse no podría considerarse suficiente y completo para allegar a todos los indígenas del Estado la información de la consulta que iba a celebrarse.

En todo caso, debió garantizarse una efectiva comunicación de la convocatoria mediante otros medios, como el voceo en todas las comunidades y pueblos indígenas de la entidad hidalguense, lo cual además debió ser supervisado por parte de alguna autoridad especializada, tal como la Comisión Estatal de Derechos Humanos; la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas y/o el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, organismos que, además cuentan con el prestigio para dar testimonio sobre la efectiva entrega y recepción de la información sobre la consulta, pues no basta con afirmar que se llevó a cabo, sino que además debe constar en documentos dotados de fe pública en sus aspectos esenciales, tales como la entrega-recepción de la información, de su contenido y de los foros, asambleas o reuniones de trabajo que correspondan.

En otro aspecto, con relación al **proceso de consulta**, de acuerdo con los resultados que al efecto emitió el Congreso del Estado, es posible advertir lo siguiente:

- Entre la fecha de la consulta pública (cinco de agosto de dos mil diecinueve) y la fecha de la publicación de la reforma político-electoral (nueve de septiembre de dos mil diecinueve) transcurrió **un mes y cuatro días**.

- Se realizaron **siete** asambleas regionales en: Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, Tulancingo, Tepeji del Río, Molango, Zimapán y Tenango de Doria; respecto de las cuales, hubo un registro de participación total de **setecientos noventa y ocho personas**, con dieciocho interpretes (en promedio tres en cada asamblea).

- De los ochenta y cinco buzones distribuidos e instalados en cada uno de los Municipios que integran el territorio del Estado de Hidalgo y el Congreso



del Estado, se extrajeron aproximadamente cuatrocientos setenta y ocho papeletas, cuyos temas se constriñeron a trece diversos temas.

- Las organizaciones indígenas elaboraron distintas propuestas.

- En atención a que diversas papeletas recibidas atendían a otros aspectos no relacionados con la consulta en materia político-electoral en materia indígena, fueron remitidas a diversas dependencias e instituciones para su conocimiento y atención.

Pues bien, si se toma en cuenta que de acuerdo con el último censo de población que realizó el INEGI en el dos mil diez, **369,549** personas hablaban lenguas indígenas en el Estado de Hidalgo y, según los resultados de la consulta indígena dos mil diecinueve, a ésta sólo asistieron setecientas noventa y ocho personas, en consecuencia, sólo el **.21%** del total de los indígenas de la entidad participaron activamente en la consulta.

Ello sin tomar en cuenta que dicho censo no se encuentra actualizado y que no incluye a todas aquellas personas que se autoadscriben como indígenas, y tampoco se tiene registro de que dicha asistencia haya sido completamente de personas originarias de las comunidades indígenas.

Por tanto, no puede estimarse que haya existido una participación suficiente que representara los intereses de los pueblos y comunidades indígenas del Estado (culturalmente adecuada), y que derivado de ello, se acredite que hubo un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en la materia político-electoral.

Esto con independencia de que el Congreso manifieste que hayan existido propuestas por parte de organizaciones indígenas, o que se hayan extraído papeletas en los buzones que fueran distribuidos en todo el Estado, en tanto que esto no se considera parte del proceso de consulta, pues no puede tomarse como un reflejo de la voluntad de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, ya que para que una consulta esté acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo entre todas las partes involucradas.



En consecuencia, toda vez que la consulta indígena dos mil diecinueve, que se llevó a cabo con motivo de la reforma político electoral publicada mediante Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, es violatoria de lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y de los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, lo procedente es declarar la invalidez de dicho decreto.

SEXTO.—**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.

Con base en lo anterior, y atendiendo a la cercanía del proceso electoral en el Estado de Hidalgo y a la relevancia que tiene la celebración de los comicios, la declaración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquel en el que concluya el próximo proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo, cuya jornada electoral habrá de verificarse el siete de junio de dos mil veinte, en términos del artículo 17 del Código Electoral de dicha entidad, proceso que, conforme al artículo 100 del mismo ordenamiento, inicia el quince de diciembre del año anterior al de los comicios, y concluye con las determinaciones sobre la validez de la elección correspondiente, y el otorgamiento o asignación de constancias que realicen los consejos del instituto, o con las resoluciones que, en su caso, se pronuncien a nivel jurisdiccional.

Lo anterior, en el entendido de que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral en cuestión, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad decretado, **observando** como mínimo, los lineamientos del *protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, elaborado por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aprobado en sesión ordinaria de febrero de dos mil trece, con motivo de una reforma constitucional en materia indígena.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir del día siguiente a aquel en el que concluya el próximo proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo, cuya jornada habrá de verificarse el siete de junio de dos mil veinte, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y 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 resolutivo 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar 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 causa de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:



Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquel en el que concluya el próximo proceso electoral ordinario del Estado de Hidalgo, cuya jornada electoral habrá de verificarse el siete de junio de dos mil veinte, en términos del artículo 17 del Código Electoral de dicha entidad, y 2) determinar que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral en cuestión, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad decretado, observando como mínimo, los lineamientos del protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, elaborado por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, aprobado en sesión ordinaria de (sic) febrero de dos mil trece, con motivo de una reforma constitucional en materia indígena. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

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, 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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 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 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019.

En sesión celebrada el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, declaró la invalidez del Decreto Num. 203, por el que se reformaron y adicionaron diversas normas del Código Electoral del Estado de Hidalgo, por haber sido emitido sin que mediara una consulta a las comunidades y pueblos indígenas, que cumpliera con los requisitos previstos en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución General, 5o. de la Constitución del Estado de Hidalgo, así como 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En concreto, esta Suprema Corte determinó que si bien la Legislatura del Estado de Hidalgo realizó, como parte del procedimiento legislativo, una serie de foros, lo cierto es que ese ejercicio no cumplió con los requisitos con que debe contar una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas, a saber: que sea previa, culturalmente adecuada a través de los representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

En este sentido, el Pleno consideró que el procedimiento de consulta adoleció de diversas irregularidades, entre ellas, las siguientes:

- a) Que entre la fecha de la publicación de la convocatoria y la celebración de la consulta pública debían transcurrir al menos treinta días –de conformidad con el artículo 15 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de



Hidalgo–; pero ello no ocurrió, ya que de las pruebas aportadas por el propio Poder Legislativo se aprecia que ninguna de las publicaciones en periódicos fue difundida con anticipación.

- b) Que no existió una constante comunicación entre las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo Local que favoreciera la comprensión de los temas a tratar en las asambleas regionales.
- c) Que no existe evidencia de que el personal administrativo del Congreso Local tuviera conocimiento en lenguas indígenas o fueran asistidos por intérpretes respectivos; y, tampoco obra en el expediente evidencia de que el personal estuviera capacitado para conocer la organización política y las costumbres de organización social de las diversas comunidades y pueblos indígenas.
- d) Que la convocatoria a la consulta pública se realizó en español, náhuatl y hñahñu, lo que excluye a otras lenguas utilizadas en el Estado de Hidalgo –en el artículo 39 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo se reconoce además de las anteriores, la existencia de las lenguas otomí, tepehua, tenek y pames–, generando con ello, que las comunidades que hablan otras lenguas reconocidas, no tuvieran acceso a la información de la reforma, y por tanto, no estuvieran en aptitud de participar en la consulta pública.
- e) Que no se advierte la participación de forma coordinada del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas con la Comisión Legislativa encargada de llevar a cabo el procedimiento de consulta, ni tampoco de la Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas.
- f) Finalmente, que la habilitación de páginas electrónicas y teléfonos para proporcionar la información no se realizó en todas las lenguas indígenas y, además, esos medios no resultan idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta.

En virtud de las irregularidades anteriores, el Pleno determinó que la consulta pública que realizó la Legislatura Local, no cumplió con los requisitos y exigencias de una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas, por lo que se declaró la invalidez total del Decreto Num. 203, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, por el que se reformaron y adicionaron diversas normas del Código Electoral del Estado de Hidalgo.



De esta manera, si bien **estoy de acuerdo** con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal, me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido en que, aun cuando el Poder Legislativo Local realizó una serie de foros y ejercicios parlamentarios en los que se invitó a integrantes de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, ello no se hizo siguiendo los estándares y requisitos que esta Suprema Corte ha estimado necesarios para cumplir con una adecuada consulta previa.

De manera destacada expondré las razones por las que considero que esta serie de foros **no se desarrollaron en forma culturalmente adecuada ni garantizando la autodeterminación** de los pueblos y comunidades indígenas que tienen asiento en el Estado de Hidalgo.

Como lo anuncié, desde mi óptica, para reconocer que la consulta indígena fue culturalmente adecuada, ésta debe realizarse desde una perspectiva intercultural y protegiendo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural; y ello sólo se logra a través de un ejercicio dialógico en el que los órganos del Estado realicen la consulta *in situ* respetando –y adoptando, incluso– los mismos métodos, usos y costumbres que se emplean en cada comunidad para la toma de decisiones.

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas está reconocido en el artículo 2o., apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los Municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y de la comunidad, **lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos**.¹

Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Federal, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Asimismo, el derecho a la consulta encuentra sustento, pero sobre todo tiene contenido, en los artículos 6 y 7 del Convenio 169, de la Organización Internacional

¹ Así lo ha sostenido el suscrito en sesión plenaria de 19 de octubre de 2015, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas.



del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,² en el que se establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos, mediante procedimientos apropiados, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Siguiendo este hilo conductor, el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas.

En este sentido, en el artículo 35 de la Constitución Federal³ se reconoce el derecho de toda persona ciudadana de votar y ser votada en las elecciones populares,

² Adoptado el 27 de junio de 1989, y ratificado por el Senado el 11 de junio de 1990 (D.O.F. 3 de agosto de 1990).

"Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"... 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

"Artículo 7.

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"... 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas"

³ **"Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;

"II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; ..."



y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En consecuencia, la ciudadanía que integra los pueblos y comunidades indígenas del país tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.

Así lo ha estimado la Corte Interamericana al reiterar que, conforme a los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, todos los ciudadanos deben gozar del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones en todas las cuestiones que afecten a sus derechos, por lo que los Estados deben contar con mecanismos para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas a través de procedimientos culturalmente adecuados.⁴

A partir de estos principios, en la Constitución Federal se encuentran inmersos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.

En este sentido, como lo he sostenido en diversas ocasiones –por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, en la controversia constitucional 32/2012 y en la acción 31/2014–,⁵ siguiendo los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* y *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*), cuando un acto o medida legislativa sea susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, el Estado tiene el deber de consultarlos mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe.

⁴ Al respecto, *Vid. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, párrafos 202 y 203; y *Caso Yatama Vs. Nicaragua (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 225.

⁵ Además, el Pleno ha reconocido el derecho de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, en la acción de inconstitucionalidad 31/2014, del 8 de marzo de 2016, por mayoría de 8 votos, se declaró la invalidez de una norma de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas de San Luis Potosí. Y también en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, del 17 de agosto del 2017, por unanimidad de 11 votos, en la que se reconoció la validez del procedimiento legislativo y de consulta indígena del proceso constituyente de la Ciudad de México.



En estos precedentes interamericanos,⁶ se ha establecido que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse **a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas**. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

En el caso, es correcto –como se afirma en la sentencia–⁷ que el decreto impugnado contiene diversos preceptos⁸ que inciden directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad federativa. En efecto, en el decreto impugnado se configura un procedimiento para la migración del sistema de partidos al sistema electoral por usos y costumbres indígenas.

Asimismo, se establece la obligación de los partidos políticos para que postulen hombres y mujeres indígenas en sus respectivas candidaturas; así como tomar en cuenta los porcentajes de población indígena para la postulación de candidaturas por parte esos institutos políticos.

Igualmente, en el decreto cuestionado se prevé la exigencia de que los partidos respeten la cultura, la lengua, la forma de pensar y la manera de gobernar de los pueblos y comunidades indígenas; la garantía de una mayor participación política de los pueblos y comunidades indígenas en todos los niveles de gobierno; y finalmente, el mandato para que la colaboración del hombre y la mujer indígenas sea equitativa, entre otras disposiciones de la misma naturaleza, que hacen evidente la posible afectación en las comunidades indígenas y sus integrantes y, por tanto, la necesidad de consultarlos previamente.

En este orden de ideas, comparto el contenido de la sentencia aprobada por el Pleno en cuanto a sostener que **el Poder Legislativo Local no realizó una consulta indígena realmente válida**, pues únicamente llevó a cabo una serie de foros no vinculantes a partir de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de las comunidades indígenas.

⁶ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (Fondo y Reparaciones), Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafos 201 y 202.

⁷ Específicamente en la página 64 de la sentencia.

⁸ En concreto los artículos 21, párrafo quinto, 77, párrafo primero, 79, fracción VII y 295 a 295 z, del Código Electoral para el Estado de Hidalgo.



De este modo, coincido en que la consulta o foro se llevó a cabo sin citar a los integrantes de los pueblos y comunidades sin la debida antelación (al menos treinta días); no existió una adecuada comunicación entre las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo; la convocatoria y las asambleas no se realizaron en todas las lenguas indígenas que se hablan en el Estado –otomí, tepehua, tenek y pames–, por lo que **se discriminó a este sector del Estado**.

No obstante, como lo adelanté, me parece que la razón principal por la que no puede reconocerse válidamente que se trate de una consulta previa, es que en este caso **no se realizó en forma culturalmente adecuada, es decir, respetando su derecho a la no asimilación cultural**, consistente en que que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.⁹

En este caso, **no se cumplieron los requisitos de una consulta indígena**, pues el Congreso se limitó a realizar asambleas en las que se impuso un método de trabajo a las personas que acudieron y, en las que prevaleció el formalismo y comunicación escrita en la elaboración de sugerencias. Este sistema no cumple, para mí, con la finalidad de la consulta a pueblos y comunidades indígenas, en la que deben prevalecer en todo momento los usos y costumbres.

Si bien tuvo verificativo la asamblea de cinco de agosto de dos mil diecinueve, lo cierto es que no existen elementos en el procedimiento legislativo que permitan afirmar que se analizó el contexto cultural de las comunidades, como lo pueden ser las visitas o estudios periciales en materia antropológica. Por tanto, me parece que la consulta no se llevó a cabo bajo los métodos y costumbres de la comunidad.

Al tenor de las consideraciones anteriores, **estoy de acuerdo en que se declare la invalidez del Decreto Num. 203** que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve.

Este voto se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁹ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general No. XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51o. periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en las acciones de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019.

Tema. Requisitos mínimos para considerar válida una consulta indígena.

Formulo el presente voto concurrente porque, aunque estoy a favor del sentido de la sentencia aprobada por unanimidad, existen importantes razones adicionales para considerar que la consulta indígena a la que se refiere el presente asunto no cumple con los requisitos convencionales de ser informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

En el presente voto concurrente desarrollo los argumentos adicionales que, en mi opinión, son relevantes para declarar que no existió una consulta indígena conforme a la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En primer lugar, advierto que la consulta no satisfizo el requisito de ser **culturalmente adecuada**, lo cual significa que, entre otras cosas, debió de realizarse de conformidad con los métodos o procesos de toma de decisión tradicionales de las comunidades que iban a ser consultadas, a través de sus instituciones representativas. Así, no existe un modelo único de consulta, al contrario, cada consulta requiere que se tome en cuenta las circunstancias y el contexto, así como el tiempo del que requieran las comunidades, derivado de sus procesos organizacionales.¹

En el caso, el Congreso Local **no tomó en consideración** a las comunidades indígenas que iba a consultar en el diseño del proceso de la consulta indígena, sino que la consulta se elaboró de manera unilateral, de tal forma que no se atendió a la forma en la que los pueblos determinan su representación, esto es, quien puede comunicar las decisiones de la comunidad, ni los métodos de toma de decisiones.

Ello queda claramente evidenciado por la manera en la que el Congreso Local convocó a las comunidades a participar en el proceso de consulta, según se explica a continuación.

De acuerdo con la consulta difundida de manera masiva por el Congreso Local, los sujetos a ser consultados fueron, entre otros, todos los indígenas del Estado de Hidalgo, así como a las "organizaciones indígenas; organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y de investigación especializa-

¹ *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (Fondo y Reparaciones) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 245 (27 de junio de 2012) párrafos 201 y 202.



das sobre las cuestiones indígenas y personas interesadas en participar y aportar ideas, propuestas, sugerencias y recomendaciones para la construcción del contenido de la reforma Político Electoral indígena".

Asimismo, el objeto de la convocatoria fue para invitar a los sujetos mencionados a participar en las asambleas regionales que tuvieron lugar en siete cabeceras municipales que se encuentran **fuera de las comunidades** para que dieran su opinión respecto de tres propuestas legislativas que les habían sido previamente comunicadas.

Posteriormente, el día de la denominada consulta indígena, las "mesas de discusión" que se llevaron a cabo en las asambleas regionales estuvieron conformadas por asistentes y moderadores designados por el Congreso Local.

De lo anterior debemos concluir que la consulta indígena **no fue culturalmente adecuada** por múltiples razones. Por principio, porque **los sujetos de la consulta no fueron correctamente delimitados**, pues la consulta no va dirigida a personas que puedan tener interés en cuestiones indígenas, sino a la población con esta característica que sería potencialmente afectada por la medida legislativa, pues son ellos los directamente interesados y legitimados para tomar decisiones sobre sus asuntos.

Asimismo, no se advierte de ninguna constancia o hecho acreditado que las mesas de discusión que se llevaron a cabo en las asambleas regionales organizadas por el Congreso sean el **método tradicional de toma de decisiones** de las comunidades consultadas, o bien, que éstas se llevaran a cabo en los lugares en los que las comunidades se reúnen para la discusión de sus asuntos.

Por último, al no haber delimitado los sujetos de la consulta correctamente, no existe constancia de que las personas que participaron y cuyas opiniones fueron supuestamente tomadas en cuenta, hayan sido **representantes legítimos** de las comunidades a consultar. Es decir, es factible que las propuestas legislativas hayan sido modificadas con base en las opiniones de personas que ni siquiera integran a las comunidades que debieron ser consultadas.

De ahí que, en mi opinión, **no puede considerarse culturalmente adecuada una consulta que no respetó los sujetos, los procedimientos, ni las dinámicas organizativas de los pueblos.**

Como segundo punto, me parece que el proceso de consulta tampoco fue **informado**, pues para garantizar una participación efectiva, la entidad federativa debe, además de brindar y aceptar información, mantener una comunicación



constante con las comunidades afectadas, buscando llegar a un acuerdo.² Es decir, deben abrirse canales de diálogo sostenidos, efectivos y confiables.³

En el caso, las tres propuestas legislativas a debate, se discutieron en una sola sesión durante las asambleas regionales, que fue el único evento de la etapa consultiva. En él se recibieron propuestas y opiniones tanto de personas indígenas, como de organizaciones indígenas, organizaciones con algún interés en cuestiones relacionadas con pueblos indígenas, así como de cualquier otro ciudadano que quisiera dar su opinión, con independencia de si la medida tuviera el potencial de afectarlo o no.

Además de las propuestas hechas por esos asistentes, es necesario sumar las propuestas consignadas en "más de medio millar" de boletas que fueron recolectadas en 85 buzones distribuidos e instalados en diversos Municipios.

De lo anterior, es posible presumir que el Congreso Local recogió las propuestas de los actores anteriormente señalados y las incorporó a las normas del Código Electoral cuya invalidez ahora se estudia. De ello concluyo que las comunidades indígenas no tuvieron a la vista, y mucho menos conocieron, el contenido final de la medida legislativa aprobada posteriormente por el Congreso. Por el contrario, la Legislatura Local valoró las propuestas recibidas por la ciudadanía y, de manera unilateral, aprobó el producto final que ahora se estudia.

Por ello, considero que la consulta no fue informada porque no advierto un proceso posterior de diálogo o una comunicación constante, de donde se pudiera apreciar un intercambio real de propuestas a través de procesos de seguimiento para intentar llegar a un acuerdo, o construir una iniciativa de ley que verdaderamente recogiera las preocupaciones de las comunidades indígenas.

Así, me parece que no puede considerarse como activa e informada una consulta en la que las personas no contaban con información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida legislativa, y respecto de la cual no se tuvo un seguimiento a las demandas que pudieran hacerse.

² *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 172 (28 de noviembre de 2007) párr. 133; *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (Fondo y Reparaciones) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 245 (27 de junio de 2012) párrafo 177.

³ *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 305 (8 de octubre de 2015) párrafo 159.



Pasando al **tercer requisito**, considero que la consulta no fue realizada de buena fe,⁴ pues si bien las autoridades no coaccionaron a las personas consultadas, tampoco se buscó lograr un acuerdo u obtener el consentimiento de las comunidades sobre la medida legislativa final.

Tal como se advierte de la convocatoria emitida por el Congreso para el proceso de consulta, éste tuvo un objeto demasiado difuso. Entre otras cosas, uno de sus objetos era **1)** recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma político electoral en materia indígena; **2)** conocer y discutir las propuestas de reformas que existen, y en su caso, adherirse libremente a ellas; y **3)** conocer las inquietudes y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas en materia de representación política y electoral.

Es decir, la consulta resultó en un foro público para que el Congreso se allegará de la información que considerara suficiente para elaborar una reforma político electoral en materia indígena de manera unilateral. No obstante, el proceso de consulta no tuvo como objeto someter la **medida legislativa final** a las comunidades afectadas, para que ellos decidieran sobre la conveniencia o no de la adopción de la medida.

Así, el proceso de consulta se limitó a recibir propuestas, con una mínima discusión respecto de su contenido y sin **ninguna vinculatoriedad** para las autoridades.

Por todo lo anterior, considero que el proceso llevado a cabo por el Congreso Local es contrario al objetivo de las consultas indígenas, pues éstas no implican solamente un trámite formal, sino un mecanismo real y efectivo de participación, que debe ser especialmente garantizado en el marco de una sociedad pluralista, multicultural y democrática.⁵

Por tanto, en el presente caso considero que la consulta llevada a cabo por el Estado de Hidalgo no cumple con los requisitos mínimos con los que debe contar una consulta indígena.

Este voto se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴ *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (Fondo y Reparaciones) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 245 (27 de junio de 2012) párrafo 186.

⁵ *Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 305 (8 de octubre de 2015) párrafo 158.

Segunda Parte
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPARO INDIRECTO. PROCEDENCIA CONFORME LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 107 DE LA LEY DE AMPARO. LA ORDEN DE ESCRITURACIÓN EN REBELDÍA O DESALOJO ANTE EL DESACATO DEL EJECUTADO CONSTITUYE UN ACTO DE LA ETAPA DE EJECUCIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados emitieron sentencias contradictorias en torno a la fundamentación legal para sustentar la improcedencia del juicio de amparo indirecto en contra de la orden de escrituración en rebeldía o desalojo del bien adjudicado ante la contumacia del ejecutado, porque mientras un órgano jurisdiccional fundamentó la improcedencia del juicio de amparo en el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo, considerando dicho acto como uno de ejecución de sentencia, el otro fundó la improcedencia del amparo en el párrafo primero de la fracción IV de ese mismo precepto, relativo a los actos fuera de juicio o después de concluido el juicio.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia resolvió que la orden de escrituración en rebeldía o desalojo del bien adjudicado ante la contumacia del ejecutado refiere a un acto de ejecución de sentencia porque está encaminado en lograr precisamente la ejecución de lo fallado en juicio, de ahí que la regla de procedencia corresponde a la del párrafo segundo de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo y no así al párrafo primero.

Justificación: Lo que se explica así porque los actos judiciales dictados fuera o después de concluido el juicio, son aquellos que tienen autonomía propia en tanto no tienen relación alguna con el juicio ni como finalidad directa e inmediata ejecutar la sentencia dictada en el juicio natural; por ende, esos actos se sujetan



a la regla de procedencia del primer párrafo de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo. En cambio los actos que tienen vinculación directa con la ejecución de lo fallado en juicio corresponden a la etapa de ejecución conforme el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo, al estar relacionados directamente con el objeto de la ejecución de sentencia, además de ser actos en consecuencia directa y necesaria de la resolución jurisdiccional que se pretende ejecutar, cuya regla de procedencia indica que el amparo indirecto procederá sólo en contra del último acto judicial de ejecución, el cual puede ser cualquiera de los tres siguientes: el que aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o bien el archivo del expediente. Así, bajo la anterior distinción se tiene que la orden de escrituración en rebeldía o de desalojo del bien adjudicado ante la contumacia del ejecutado, constituye un acto de ejecución; primeramente, porque es consecuencia directa y necesaria de la sentencia judicial y porque al estar dirigido a lograr el cumplimiento de lo obtenido en la sentencia principal que constituye cosa juzgada, no goza de autonomía y no puede ser impugnado de forma autónoma sino como violación procesal de la fase de ejecución una vez que ésta concluya, además porque los derechos y bienes que afecta ya fueron materia del juicio y constituyen cosa juzgada por lo que una vez concluida la etapa de remate sólo resta la materialización mediante la ejecución misma, por lo que el juez tiene que forzar al cumplimiento ya sea mediante la orden de escrituración en rebeldía o la orden de desalojo para lograr la entrega del bien; y considerar que el acto de escrituración en rebeldía y/o acto de desalojo ante la contumacia del ejecutado posee autonomía, trastocaría los objetivos del legislador democrático de resguardar en todo momento el acceso a la tutela judicial efectiva.

1a./J. 52/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 343/2018. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 26 de agosto de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 112/2018, en el que consideró que para determinar la procedencia del amparo indirecto tratándose de actos emitidos después de concluido el procedimiento de remate, pero tendentes a su ejecución, se debe atender a la regla general prevista en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo, y no a la contemplada en el párrafo segundo de la citada fracción, en tanto que ese tipo de actos tienen como finalidad materializar la determinación asumida en el procedimiento de remate, de manera que la orden de otorgar en rebeldía la escritura correspondiente, por no haberlo hecho el ejecutado dentro del término concedido en la diligencia de almoneda pública, resulta tan sólo una consecuencia inherente y necesaria al mismo remate; de ahí que no puede colocarse el acto reclamado en la hipótesis del párrafo segundo; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión 11/2016 y 139/2016, así como los recursos de queja 248/2016, 267/2016 y 316/2017, los cuales dieron origen a la tesis jurisprudencial I.2o.C.J/2 (10a.), de título y subtítulo: "ORDEN DE LANZAMIENTO POSTERIOR AL REMATE. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, DEBE ATENDERSE A LA REGLA PREVISTA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 107 DE LA LEY DE AMPARO Y NO A LA DIVERSA ESTABLECIDA EN EL PÁRRAFO TERCERO DE LA MISMA FRACCIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo IV, junio de 2018, página 2639, con número de registro digital: 2017100.

Tesis de jurisprudencia 52/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de once de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

AUTO DE NO VINCULACIÓN A PROCESO. LA VÍCTIMA U OFENDIDO ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN EN SU CONTRA, PORQUE AFECTA INDIRECTAMENTE SU DERECHO A LA REPA-



RACIÓN DEL DAÑO, EN LOS CASOS EN QUE ÉSTA PROCEDA, Y PORQUE CON DICHA LEGITIMACIÓN SE ASEGURA SU DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Hechos: En dos procesos penales en los que se decretó un auto de no vinculación a proceso, las víctimas impugnaron dicha determinación mediante el recurso de apelación. Los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron criterios distintos respecto de si el auto de no vinculación a proceso afecta la reparación del daño en perjuicio de la víctima u ofendido, y entonces resolvieron de forma diferenciada sobre la legitimación de las víctimas para apelar dicho auto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la víctima o parte ofendida del delito sí cuentan con legitimación para interponer el recurso de apelación en contra del auto de no vinculación a proceso, porque éste afecta de manera indirecta la reparación del daño. El auto de no vinculación a proceso tiene como consecuencia que no se continúe con la investigación, en su fase complementaria, y que no se lleve a cabo la etapa de juicio, en la que, de ser el caso, se declararía la culpabilidad del acusado y, por lo tanto, su correspondiente condena de reparar el daño.

Justificación: El artículo 459, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales faculta expresamente a la víctima o parte ofendida para impugnar aquellas determinaciones que versen sobre la reparación del daño causado por el delito, con independencia de que se hayan o no constituido en coadyuvantes del Ministerio Público. Esto legitima a la víctima o parte ofendida para apelar el auto de no vinculación a proceso, pues tal auto impide el desenvolvimiento de un proceso que entre sus culminaciones podría contener la condena a reparar el daño. Con dicha legitimación se asegura el derecho de acceso a la justicia de las víctimas o partes ofendidas, pues dadas las consecuencias que dicha determinación trae consigo, es de suma importancia que su legalidad sea controlada por el tribunal de alzada, para garantizar que la misma sólo se presentará en los casos en los que efectivamente no existen elementos para continuar con la investigación.

1a./J. 54/2020 (10a.)



Contradicción de tesis 355/2019. Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 5 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Ramón Eduardo López Saldaña.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 155/2017, que dio origen a la tesis aislada I.6o.P.99 P (10a.), de título y subtítulo: "AUTO DE VINCULACIÓN Y NO VINCULACIÓN A PROCESO. EN SU CONTRA PROCEDE EL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 459, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, Tomo III, febrero de 2018, página 1382, con número de registro digital: 2016149; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 470/2017, del que derivó la tesis aislada XVII.1o.P.A. 64 P (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO DE NO VINCULACIÓN A PROCESO. ES INADMISIBLE –POR FALTA DE LEGITIMACIÓN– EL INTERPUESTO POR LA VÍCTIMA U OFENDIDO, SI NO SE CONSTITUYÓ EN COADYUVANTE DEL MINISTERIO PÚBLICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de agosto de 2018 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, Tomo III, agosto de 2018, página 3031, con número de registro digital: 2017502.

Tesis de jurisprudencia 54/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de dieciocho de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



CARGOS NO RECONOCIDOS A TARJETA DE DÉBITO. PROCEDE EL PAGO DE INTERESES MORATORIOS POR LA FALTA O RETRASO EN LA RETRIBUCIÓN DE LAS CANTIDADES SUSTRÁIDAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de la misma especialidad, pero de distinto circuito, llegaron a conclusiones distintas sobre la procedencia del pago de intereses moratorios, en términos del artículo 362 del Código de Comercio, a cargo de la institución bancaria, cuando se han hecho cargos no reconocidos por el titular de la cuenta de depósito a que se vincula la tarjeta de débito y aquélla no retribuye de inmediato las cantidades sustraídas en perjuicio del cuentahabiente.

Criterio jurídico: La Primera Sala resolvió que cuando el titular de una cuenta de depósito de dinero denuncie retiros no autorizados mediante el uso de tarjeta de débito, la institución bancaria debe retribuir las cantidades retiradas y, en caso de no hacerlo, pagar intereses ordinarios y moratorios por el retraso en que incurra a razón del 6%; pues en el contrato de depósito de dinero el depositario tiene un deber de cuidado sobre el dinero que le entrega el depositante.

Justificación: Del análisis sistemático a los artículos 267, 271, 272 y 273 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; 332, 333, 334, 335 y 338 del Código de Comercio, 46, 48, fracción I, y 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito y demás aplicables en materia bancaria, tratándose de cargos no reconocidos efectuados con tarjeta de débito, la institución financiera depositaria tiene obligación de conservación y restitución del dinero cuya propiedad le transfirió el cuentahabiente y, por ende, cuando ocurre esta situación, tendrá el deber de responder por los montos sustraídos. En este sentido, del Código de Comercio se desprende lo siguiente: 1. El reembolso de cargos no reconocidos por el titular de una tarjeta de débito, vinculada a una cuenta de depósito de dinero abierta en una institución bancaria sí constituye una obligación a cargo de ésta como depositaria; pues aunque detenta la propiedad del dinero incurre en negligencia en la conservación de los fondos entregados para ser retirados a la vista por el depositante, y; 2. La obligación de reembolso en el caso de cargos no reconocidos se contrae cuando el titular de la tarjeta de débito denuncia el hecho a la institución y solicita su restitución. Conforme a estas premisas, el depositario tiene el deber de conservación del patrimonio y de restitución cuando, entre otros supuestos, el depositante pretenda retirarlo a la vista a través de los medios que autorizan las normas relativas (tarjeta de débito); por lo que si alguien



distinto al titular de la cuenta realiza un cargo que éste no reconoce y genera un menoscabo en su patrimonio, es posible presumir un descuido de la cosa depositada y, por ende, la obligación del depositario de responder al depositante, lo que lo coloca en una posición de deudor frente al cuentahabiente-tarjetahabiente acreedor. Luego, si la institución bancaria depositaria del dinero no restituye el monto del cargo no reconocido al titular de la tarjeta de débito vinculada a la cuenta de depósito que contrató, deberá pagar, además de los intereses ordinarios que se hubieren pactado en el contrato de adhesión o cualquier otro instrumento convencional en la proporción que corresponda a la cantidad indebidamente sustraída, los intereses moratorios en razón del 6% anual, en términos del artículo 362 del Código de Comercio, no obstante la ubicación de este precepto en el Libro Segundo, Título Quinto, Capítulo Primero, del Código de Comercio que se ocupa del préstamo mercantil, porque debe reputarse su aplicación general y, por ende, aplicable a todos los contratos de carácter comercial en los que el deudor deba pagar un interés moratorio.

1a./J. 61/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 354/2018. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. 4 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 255/2018, en el que determinó que procede el pago de intereses legales en términos del artículo 362 del Código de Comercio contra cargos indebidos a tarjeta de débito; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 845/2016, que dio origen a la tesis aislada VII.2o.C.121 C (10a.), de título y subtítulo: "TARJETA DE DÉBITO. CONTRA CARGOS INDEBIDOS REALIZADOS POR UNA INSTITUCIÓN BANCARIA, NO PROCEDE EL PAGO DE INTERESES LEGALES, SINO EJERCITAR LA ACCIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS SUFRIDOS EN EL PATRIMONIO (INAPLI-



CABILIDAD DEL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo III, mayo de 2017, página 2151, con número de registro digital: 2014282.

Tesis de jurisprudencia 61/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de dos de diciembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

CONCURSO IDEAL DE DELITOS. LA POTESTAD DE AUMENTAR LA PENA CORRESPONDIENTE AL DELITO MAYOR CON LA DE LOS RESTANTES, ESTÁ CONDICIONADA A LA OBLIGACIÓN DE FUNDAR Y MOTIVAR ESA DECISIÓN (ARTÍCULO 64 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 41/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO. 21 DE OCTUBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JORGE VÁZQUEZ AGUILERA.

II. Competencia

4. Atento a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II de la actual Ley de Amparo y 21, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,



en relación con los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en virtud de que versa sobre la posible divergencia de criterios en materia penal entre Tribunales Colegiados de distintos Circuitos.⁶

III. Legitimación

5. La denuncia de referencia proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los numerales 107, fracción XIII, párrafo segundo de la Constitución Federal y 227, fracción II de la actual Ley de Amparo, toda vez que la formularon los Magistrados integrantes de uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

IV. Criterios de los Tribunales Colegiados involucrados

Criterio del Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito.

a) Amparo directo *****.

6. **Antecedentes.** El veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el Tercer Tribunal Unitario del Octavo Circuito confirmó la resolución de primera instancia que condenó a ***** por los injustos de portación de arma y posesión de cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como contra la salud en la modalidad de posesión simple del estupefaciente denominado marihuana.

7. Por los dos primeros injustos se le aplicaron las reglas del concurso ideal de delitos, contenidas en el artículo 64 del Código Penal Federal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de junio de dos mil dieciséis, imponiéndosele, entre otras penas, por la citada

⁶ Apoya esta conclusión la tesis aislada P. I/2012 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte, 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



portación de arma, cuatro años de prisión y cien días multa, así como dos años más de cárcel por la posesión de cartuchos, a las que se agregaron cuatro años de sanción restrictiva de la libertad y cien días multa por el ilícito restante, haciendo un total de diez años de prisión y ciento cincuenta días multa.⁷

8. Inconforme con lo anterior, el sentenciado, por conducto de su defensor, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal.

9. Criterio adoptado al resolver dicho asunto. En sesión de veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, el citado órgano de control constitucional concedió el amparo, a fin de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia combatida y en su lugar emitiera otra para purgar el vicio de forma detectado, dado que no fundó ni motivó por qué decidió, respecto del mencionado concurso ideal, aumentar a las penas aplicables al injusto de mayor entidad, precisamente dos años de prisión por el ilícito de posesión de cartuchos. Aclaró que al dar cumplimiento a lo anterior la alzada podía resolver en el mismo sentido o en uno diverso, pero sin exceder la sanción carcelaria inicialmente impuesta.

10. Al respecto señaló que conforme a las reglas del concurso ideal de delitos, la acepción "podrán", utilizada por el legislador en el artículo 64 del Código Penal Federal reformado, faculta al juzgador a aumentar la pena, teniendo únicamente la obligación de justificar el cuántum del incremento.

11. Las consideraciones en que se apoyó fueron las siguientes:

"...

"Como se advierte de lo expuesto, al pretender que no se le sumen las penas conforme a la interpretación del citado precepto reformado, es evidente que no se surte el principio de interpretación más favorable, toda vez que el artículo indica que la autoridad judicial debe individualizar e imponer la sanción corres-

DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, «con número de registro digital: 2000331».

⁷ El Tribunal Unitario aplicó las reglas del concurso real al fijar la pena por el delito contra la salud.



pondiente al que merezca la mayor al literalmente establecer que ‘podrán aumentarse sin rebasar la mitad del máximo de la duración de las penas correspondientes de los delitos restantes’; decisión que, derivado de la acepción legal ‘podrán’ faculta al juzgador a hacerlo, como una potestad derivada del prudente arbitrio judicial, empero, dicha facultad de decisión, no llega al extremo de que el juzgador deba justificar por qué opta por la facultad de aumentar, pues esa potestad deriva del propio precepto que así lo autoriza de poder sumar o no al otro ilícito que se hubiere actualizado por virtud del concurso ideal, en todo caso, la justificación que debe hacer, será en el cuántum del aumento cuyo límite es hasta una mitad más del máximo impuesto por el delito concursado.

"Es decir, la acepción ‘podrá’ –como se prevé en el Código Penal Federal reformado–, hace referencia a una expresión de permisión al juzgador de ‘aumentar sin rebasar la mitad del máximo de duración las penas de los delitos restantes’, lo cual debe entenderse encaminada a la autorización de aplicar las demás penas del concurso ideal sobre el límite de no rebasar la mitad del máximo de duración del que merezca la mayor, pero no implica que sea optativo, alternativo u opcional y, que por ello deba justificarse si se opta por la suma del cuántum de la pena, sino que, ello atañe a la facultad del juzgador de aplicarla con dicha limitante, esto es, sin rebasar la mitad del máximo de duración en los demás delitos.

"...

"Además, si fuera obligación del juzgador no aplicar las correspondientes por los demás delitos, salvo que lo justifique, implicaría dar un alcance a la norma que regula las reglas del concurso, pues haría suponer que el inculpado goza del derecho a no ser sancionado por un delito cometido en concurso con otro, lo cual evidentemente va en contra de uno de los fines del derecho penal, que es la sanción de todas aquellas conductas que sean constitutivas de delito, en proporción a la trascendencia de dichos bienes jurídicos protegidos.

"Es decir, tal exigencia la establece el Código Penal Federal en el artículo 7o., al establecer que el delito es el acto u omisión que sancionen las leyes penales, lo cual debe entenderse que una de las finalidades del derecho penal material, está constituida por el conjunto de todos los presupuestos a cuya existencia se liga una consecuencia jurídica, esto es, toda conducta delictiva que se halle determinada legalmente será castigada con una sanción penal, si ésta se encuentra determinada antes de que la acción se perpetrara.



"Por lo que en la especie, el Juez lo que debe justificar al aplicar el concurso respecto del delito de menor entidad, hasta qué monto lo hace con el límite que el propio precepto impone (aumentarse sin rebasar la mitad del máximo de la duración de las penas correspondientes de los delitos restantes)."⁸

b) Amparos directos ***** , ***** , ***** y ***** .

12. **Antecedentes.** Esos asuntos se resolvieron, respectivamente, en sesiones de veintiuno y veintiocho de septiembre, cinco de octubre y veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho. Del análisis de las ejecutorias se desprende que el mencionado Tribunal Colegiado reiteró el criterio sustentado en el amparo directo *****,⁹ es decir, señaló que la expresión "podrán", contenida en el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal reformado, alude a una potestad derivada del arbitrio judicial, cuyo ejercicio no implica la obligación para el juzgador de justificar por qué opta por aumentar las penas en caso de concurso ideal de delitos, sino sólo el cuántum de ese incremento, cuyo límite es hasta una mitad más del máximo de su duración de las sanciones correspondientes a los restantes injustos.

Postura asumida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo ***** .

13. **Antecedentes.** El diecinueve de octubre de dos mil dieciséis, el Primer Tribunal Unitario del Cuarto Circuito declaró penalmente responsable a ***** de los delitos de portación de arma de fuego y posesión de cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea mexicanas.

14. Tras fijar su grado de culpabilidad como mínimo, señaló existía un concurso ideal de delitos, por lo cual, al individualizar las penas, le impuso, respecto del primero de esos injustos, cuatro años de prisión y cien días de multa, a lo que agregó, por el ilícito restante, tres días más de cárcel, haciendo un total de cuatro años tres días de sanción restrictiva de libertad y cien días de sanción pecuniaria.

⁸ Resolución del ADP. ***** . páginas 129 a 148.

⁹ Contradicción de tesis 41/2019. Folios 267 a 419, 428 a 519, 528 a 645 y 816 a 1020.



15. En desacuerdo con lo anterior, el sentenciado promovió juicio de amparo directo.

16. **Criterio asumido por el Tribunal Colegiado.** Determinó que la autoridad responsable actuó correctamente al considerar la actualización de un concurso delictual; sin embargo, concedió el amparo al estimar que debía fundar y motivar por qué decidió incrementar las penas, pues de lo contrario el arbitrio judicial se convertiría en la realización de simples operaciones aritméticas.¹⁰

17. Al respecto señaló, en cuanto al entendimiento del primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal reformado, que su actual redacción:

"... permite establecer que el juzgador tiene facultad potestativa de imponer al sentenciado únicamente pena por el delito que merezca la mayor penalidad o en su caso, también está facultado para aumentar sin rebasar la mitad del máximo de la duración de las penas correspondientes de los delitos restantes; empero, de decidir que en determinado caso amerita el incremento de las sanciones, el Juez a fin de normar su criterio, deberá razonar los motivos de ese aumento, atendiendo a la culpabilidad que revele el sentenciado.

"La explicación de lo anterior obedece a que con la reforma en mención, evidentemente el legislador lo que pretendió es otorgar un mayor margen en beneficio al momento de aplicar las sanciones cuando se cometen varios delitos, siempre y cuando se razonen los motivos que lo inclinaron a incrementar las penas de los delitos concursados, pues de lo contrario, el arbitrio del juzgador se vería restringido sometiéndolo a realizar simples sumas aritméticas de las penas que correspondan a cada delito, por lo que resulta imperativo, primero, que se determine cuál es la pena del delito que merezca la mayor penalidad, y discrecionalmente

¹⁰ En el caso debe señalarse que el Tribunal Colegiado advirtió que la responsable infringió el principio de retroactividad al haber aplicado las reglas del concurso contenidas en el artículo 64 del Código Penal Federal antes de la reforma publicada el 17 de junio de 2016. Motivo por el cual resolvió conceder el amparo para efectos de que la responsable dejara insubsistente el acto reclamado y reiterando lo relativo a la comprobación de los delitos, la responsabilidad y el grado de culpabilidad, emita una nueva resolución en la que al aplicar las reglas del concurso ideal de delitos, imponga la sanción en forma fundada y motivada atendiendo lo dispuesto por el artículo 64 del Código Penal Federal vigente; ello, siempre y cuando exista causa de pedir en los agravios del Ministerio Público, para hacer el análisis de retroactividad respecto de dicho numeral, pues fue en virtud de los mismos que impuso la pena concursada en la forma que lo hizo.



como lo previene el precepto reformado, podrá ser aumentada, pero mediante razones legales que avalen tal determinación en función al caso concreto.

"Por su esencia, se comparte la tesis de jurisprudencia X.1o. J/10, con número de registro digital: 215194, visible en la página 87 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 68, agosto de 1993, de rubro y texto siguientes: 'CONCURSO REAL DE DELITOS, INDIVIDUALIZACION DE LA PENA EN CASO DE.'. (Insertó su contenido).

"De ahí que se estima que debe concederse el amparo para el efecto de que la autoridad responsable funde y motive la parte considerativa que converge a la figura del concurso ideal de delitos, atendiendo lo dispuesto por el artículo 64 del Código Penal Federal vigente."¹¹

Ejecutoria del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito (amparo directo ***).**

18. **Antecedentes.** Dicho juicio de amparo tuvo como objeto de estudio la sentencia de segunda instancia que declaró penalmente responsable a ***** de los delitos de portación de arma de fuego y posesión de cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. En esa resolución, con apoyo en las reglas del concurso ideal de delitos, se le impusieron, por el primero de esos injustos, cuatro años de prisión y cien días multa, las cuales se incrementaron en dos años de cárcel por el ilícito restante, haciendo un total de seis años de sanción restrictiva de libertad y cien días multa.

19. **Postura del colegiado.** En sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho concedió el amparo para que la autoridad responsable fundara y motivara por qué decidió aumentar las penas en los términos expuestos, bajo la idea que de no hacerlo, el arbitrio judicial se reduciría, tratándose del concurso delictual, a la realización de meras sumas aritméticas.

20. La parte considerativa conducente, establece:

¹¹ Páginas 295 a 298 de la ejecutoria.



"La redacción del precepto reproducido permite establecer que el juzgador tiene la facultad potestativa de imponer al sentenciado la pena del delito que merezca la mayor, y de aumentar ésta hasta la mitad del máximo de la que corresponda al delito restante (concurso ideal), o bien, imponer únicamente la pena que estime corresponde por el delito más grave o en su caso, también está facultado para aumentar a la pena impuesta por el ilícito de mayor gravedad, las sanciones que corresponderían por los demás delitos (concurso real); empero, en ambos casos, de decidir que amerita el incremento de las sanciones, el Juez a fin de normar su arbitrio, deberá razonar los motivos de ese aumento, atendiendo a la culpabilidad que revelen los sentenciados.

"La explicación de lo anterior obedece a que con la reforma en mención, evidentemente que el legislador lo que pretendió es otorgar un mayor margen de beneficio al momento de aplicar las sanciones cuando se cometen varios delitos, siempre y cuando se razonen los motivos que lo inclinaron a incrementar las penas de los delitos concursados, pues de lo contrario el arbitrio del juzgador se vería restringido sometiéndolo a realizar simples sumas aritméticas de las penas que correspondan a cada delito, por lo que resulta imperativo, primero, se determine cuál es la pena del delito más grave, y discrecionalmente como lo previene el precepto reformado, podrá ser aumentada, pero mediante razones legales que avalen tal determinación en función al caso concreto."

V. Existencia y materia de la contradicción de tesis

21. Conforme a la doctrina jurisprudencial sustentada por este Máximo Tribunal, para que exista una auténtica oposición de posturas jurídicas entre Tribunales Colegiados de Circuito se deben verificar los siguientes aspectos:

a) Que dichos órganos jurisdiccionales hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que apoyados de arbitrio judicial efectúen un ejercicio interpretativo del cual derive algún canon o método;

b) Que entre los diversos ejercicios interpretativos haya al menos un razonamiento sobre un mismo problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,



c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una o varias preguntas genuinas acerca de la manera de acometer esa cuestión jurídica, con preferencia de cualquier otra.¹²

22. Al respecto se debe precisar que la indicada disparidad de criterios está condicionada simplemente a que los citados tribunales sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean exactamente idénticas, a menos que éstas sean determinantes para el criterio adoptado.¹³

23. Tampoco es indispensable que tales interpretaciones jurídicas hayan alcanzado el rango de jurisprudencia, esto es, que hubieran adquirido la condición de tesis de observancia obligatoria.¹⁴

¹² Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, «con número de registro digital: 165077».

¹³ Al tema se aplica la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120».

¹⁴ Tal y como lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.". *Semanario Judicial*



24. Ahora bien, en el caso, esta Primera Sala estima se actualizan los mencionados requisitos, pues al analizar las ejecutorias emitidas por los órganos jurisdiccionales involucrados, pertenecientes a distintos Circuitos, se advierte efectuaron un pronunciamiento sobre los alcances legales de la potestad contenida en el párrafo primero del artículo 64 del Código Penal Federal, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de junio de dos mil dieciséis (contenida en la expresión "podrán", empleada por el legislador), a fin de establecer si su ejercicio, tratándose del concurso ideal de delitos, autoriza al juzgador a incrementar las sanciones a imponer por los injustos concursados, sin obligación de justificar el porqué de su actuar, o bien, sólo deben hacerlo respecto del cuántum del citado aumento.

25. Tópico en el cual arribaron a posturas encontradas, pues al respecto el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver los amparos directos ****, ****, ****, **** y ****, concluyó que la mencionada porción normativa faculta al juzgador a aumentar las penas, teniendo únicamente la obligación de justificar el monto del incremento, mientras los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Penal del Cuarto Circuito sostuvieron que la indicada obligación de motivar abarca a la decisión misma de incrementar las sanciones y no sólo la magnitud del aumento, pues de lo contrario el arbitrio judicial se convertiría en una simple operación aritmética.

26. De ahí la existencia de posturas divergentes sobre un mismo problema jurídico, cuya unificación exige dar respuesta puntual a la siguiente interrogante:

¿La potestad contenida en el párrafo primero del artículo 64 del Código Penal Federal en vigor, identificada por el legislador mediante la expresión "podrán", autoriza al juzgador, en caso de concurso ideal de delitos, a aumentar las penas por los ilícitos restantes, sin obligación de justificar su decisión?

de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93, «con número de registro digital: 179633».



VI. Estudio

27. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio contenido en la presente ejecutoria.

28. Para efectos de claridad en la exposición, previo a dar contestación a la pregunta cuya formulación delimita la materia del estudio, es pertinente señalar, por un lado, qué debe entenderse por concurso delictual y, por otro, precisar que su tratamiento partirá de lo dispuesto por el Código Penal Federal actualmente en vigor, al ser esa la normatividad interpretada por los Tribunales Colegiados contendientes.

29. En relación con el primero de esos temas se puede afirmar, sin pretensión de exhaustividad, que la citada figura jurídica se caracteriza por la posibilidad de atribuir a un solo sujeto, en una misma causa, más de un delito.

30. Originalmente esto se conoció como "acumulación" delictual, la cual se encontraba prevista en el artículo 18 del mencionado ordenamiento punitivo, en los términos siguientes: "Hay acumulación: siempre que alguno es juzgado a la vez por varios delitos, ejecutados en actos distintos, si no se ha pronunciado antes sentencia irrevocable y la acción para perseguirlos no está prescrita" (redacción correspondiente a la legislación promulgada el catorce de agosto de mil novecientos treinta y uno).

31. Fue hasta el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de enero de mil novecientos ochenta y cuatro cuando se sustituyó la mencionada "acumulación" por la figura del "concurso" delictivo, diferenciando el legislador entre el concurso ideal y el concurso real de delitos, dependiendo de si esa pluralidad delictiva deriva de la comisión de una o varias conductas.¹⁵

¹⁵ Hoy en día tanto la figura de la "acumulación" como la de la "conexidad" de delitos suelen emplearse fundamentalmente para cuestiones de índole procedimental.



32. Actualmente dicho dispositivo señala: "Existe concurso ideal, cuando con una sola conducta se cometen varios delitos. Existe concurso real, cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos".¹⁶

33. La delimitación entre una y otra clase de concurso es de total relevancia en la individualización de las penas, pues las consecuencias jurídicas a imponer en cada caso son significativamente distintas.

34. En términos generales, existen al menos tres diferentes sistemas para asociar esas consecuencias jurídicas: a) el de la acumulación material de las penas, donde se impone una por cada delito cometido; b) el de la absorción, el cual se caracteriza por la aplicación de la sanción correspondiente al injusto de mayor entidad, sin posibilidad de considerar la de los demás ilícitos; y, c) el de la acumulación jurídica o agravación, el cual se caracteriza por permitir sumar a la pena del delito mayor la de los restantes.

35. En el caso del Código Penal Federal, el legislador adoptó el sistema de acumulación jurídica o agravación, pero con ciertos matices, según se trate de un concurso ideal o un concurso real de delitos.

36. De ahí la importancia de no confundir la expresión "conducta" con la multiplicidad de actos, entendidos estos últimos como simples movimientos corporales, los cuales, en determinadas circunstancias, integran desde el punto de vista jurídico una unidad.

37. Los factores que permiten establecer la existencia de una sola conducta cuando hay diversidad de actos, son esencialmente dos: a) uno de carácter finalista, donde la voluntad del sujeto activo es la que da sentido a esa pluralidad de actos, integrándolos en una unidad; y, b) otro de índole normativo, donde la estructura del tipo penal correspondiente es la que permite colegir si la multiplicidad de movimientos corporales, deben verse o no como una sola conducta.¹⁷

¹⁶ El artículo 19 de ese mismo código aclara que no habrá concurso cuando las conductas constituyen un delito continuado.

¹⁷ Para Muñoz Conde hay que excluir la identificación entre acción y movimiento corporal y entre acción y resultado. Afirma que una acción, en sentido jurídico, puede contener varios movimientos



38. Por ejemplo, en el homicidio la intención de matar vincula los distintos movimientos corporales realizados por el agente para privar de la vida a la víctima, como podrían ser las lesiones previas perpetradas con un arma blanca, por sí mismas no mortales, con la accionar inmediata de disparar en su contra un arma de fuego, profiriéndole la herida mortal (pluralidad de actos cuya finalidad permite identificarlos como una sola conducta en sentido jurídico).

39. Lo mismo ocurre con el robo con violencia física, donde sería inviable escindir del ilegal apoderamiento la leve alteración a la salud de la víctima, derivada de la acción tendente a vencer su posible resistencia, pues de acuerdo con la estructura típica de ese injusto agravado, no se está jurídicamente ante una pluralidad de conductas, autónomas entre sí, sino frente a una sola, constitutiva de un injusto agravado.

40. Ahora bien, antes de la reforma de trece de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, la acumulación delictual prevista en el artículo 18 del Código Penal Federal exigía pluralidad de conductas y su actualización daba lugar a la aplicación de la regla sancionatoria contemplada en el numeral 64 de ese mismo ordenamiento, cuyo texto, en su redacción original (de mil novecientos treinta y uno), obligaba al juzgador a imponer la pena del delito mayor, pudiéndose aumentar hasta la suma de las sanciones de los delitos restantes, pero sin exceder de treinta años (sistema de acumulación jurídica o agravada).¹⁸

41. En mil novecientos sesenta y cuatro, dicha regla sancionatoria se mantuvo, pero el límite se elevó a cuarenta años.¹⁹

42. Fue hasta mil novecientos ochenta y cuatro cuando al introducirse la figura del concurso delictual se previeron en el aludido artículo 64 reglas distintas para sancionar cada clase de concurso. Esas pautas fueron las siguientes:

corporales. De ahí la necesidad de recurrir a los citados factores de distinción. Cfr. Muñoz Conde, Francisco. *Derecho penal, parte general*. Editorial tirant lo blanch, España, 3a. edición, 1998, páginas 512 y 513.

¹⁸ El citado artículo 64 preveía: "En caso de acumulación se impondrá la sanción del delito mayor, que podrá aumentarse hasta la suma de las sanciones de los demás delitos, sin que nunca pueda exceder de treinta años, teniendo en cuenta las circunstancias del artículo 52."

¹⁹ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de diciembre de 1964.



a) Tratándose del concurso ideal, se aplicaría la pena correspondiente al delito que mereciera la mayor, la cual se "podría" aumentar hasta en una mitad más del máximo de su duración, sin exceder los límites señalados en el título segundo del libro primero del propio Código Penal Federal (en ese momento el tope seguía siendo de cuarenta años, según lo dispuesto por el numeral 25 de esa misma legislación).

b) En caso de concurso real, se impondría la pena correspondiente al delito mayor, la cual "podría" aumentarse hasta la suma de las penas correspondientes a cada uno de los injustos restantes, sin exceder el mencionado límite.

43. De ahí que, tratándose de un concurso ideal, el aumento podría ser hasta una mitad más de la sanción del delito mayor, mientras en el concurso real el incremento podría ser la suma de todas las penas restantes, sin exceder el máximo previsto por la ley.

44. Entre las razones para justificar una distinta reacción punitiva frente a una y otra clase de concurso está la manera en que interactúa en el ámbito penal el desvalor de la acción, en sentido amplio, y el desvalor del resultado, pues no puede significar lo mismo cometer uno o varios delitos con una o más conductas.²⁰

45. Por reforma publicada el diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y nueve, la primera de esas reglas se modificó, a fin de establecer que en el caso del concurso ideal, los juzgadores debían incrementar la pena del delito mayor hasta en una mitad más del máximo de su duración.

46. Esa obligación derivó de la sustitución de la expresión "podrá", empleada por el legislador, por la de "aumentará", lo cual indudablemente no dejaba margen alguno a la autoridad judicial para decidir lo contrario.

²⁰ Stratenwerth señala que el desvalor de la acción y el desvalor del resultado tienen que coincidir para fundamentar el ilícito en su medida completa, tal como la gravedad de la culpabilidad determina el punto de referencia de la pena. Cfr. Stratenwerth, Günter. *Disvalor de acción y disvalor de resultado en el Derecho penal*. Editorial Hammurabi, Argentina, 2a. edición, 2006, páginas 53 y 54.



47. Con motivo de ese decreto también se modificó el artículo 25 de ese ordenamiento punitivo, a fin de señalar el límite máximo de sesenta años para la pena privativa de la libertad, el cual únicamente podía excederse cuando se cometiera un nuevo delito en reclusión.²¹

48. El treinta de noviembre de dos mil diez nuevamente se reformó el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal para excepcionar del citado tratamiento sancionatorio al concurso ideal de delitos conformado por al menos uno de los injustos previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, pues en esa hipótesis debía aplicarse la regla del concurso real, la cual para ese momento constreñía al juzgador a incrementar a la pena del delito mayor la de los injustos restantes, sin exceder el indicado límite (sistema de acumulación material).

49. Finalmente, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis se volvió a modificar la regla sancionatoria del concurso ideal de delitos, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 64. En caso de concurso ideal, se impondrán las sanciones correspondientes al delito que merezca la mayor penalidad, las cuales podrán aumentarse sin rebasar la mitad del máximo de la duración de las penas correspondientes de los delitos restantes, siempre que las sanciones aplicables sean de la misma naturaleza; cuando sean de diversa naturaleza, podrán imponerse las consecuencias jurídicas señaladas para los restantes delitos, con excepción de los casos en que uno de los delitos por los que exista concurso ideal sea de los contemplados en la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de

²¹ La parte conducente de los artículos en mención quedó redactada en los términos siguientes: "Artículo 64. En caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración, sin que pueda exceder de las máximas señaladas en el título segundo del libro primero. ..."

"Artículo 25. La prisión consiste en la privación de la libertad corporal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva. ..."



Secuestro, y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, ambas reglamentarias de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, supuestos en los cuales se aplicarán las reglas de concurso real."

50. Esta reforma de ningún modo es menor, pues alteró significativamente el mecanismo hasta entonces establecido para sancionar el concurso ideal de delitos, como a continuación se explica:

A. Obligación de imponer cuando menos la pena del delito mayor.

51. Se mantiene el deber de sancionar en sus términos el injusto de mayor magnitud.

B. Se confiere al juzgador la potestad de decidir si aumenta o no esa pena, conforme a dos distintas modalidades, excluyentes entre sí.

52. La reforma en mención retomó la posibilidad de que el Juez decida si aumenta o no la pena del delito mayor, tal y como se había previsto hasta antes de mil novecientos noventa y nueve. Sin embargo, introdujo un cambio importante, pues si la autoridad judicial ejerce esa potestad, el citado incremento procedería bajo alguna de las siguientes dos modalidades, excluyentes entre sí, dependiendo de la naturaleza de las sanciones correspondientes a los delitos concurrentes:

a) Si aquéllas son de la misma naturaleza, el aumento podría ser hasta la mitad del máximo de la duración de aquéllas; y,

b) Si no son de la misma naturaleza, cabría la posibilidad de imponer sólo algunas; o bien, todas.

53. La primera de esas variantes adopta un sistema de acumulación jurídica o agravación, al permitir sumar a la pena del delito mayor las de los injustos restantes, mientras la segunda acoge uno muy semejante al de la acumulación material, al posibilitar ese incremento con las penas de todos los delitos.



C. Amplía los casos de excepción.

54. Derivado de la reforma se amplían los supuestos de excepción para excluir del citado tratamiento no sólo a los delitos previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, sino también a los contemplados en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, debiéndose tomar en cuenta que el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete se reformó el último párrafo del artículo 25 del Código Penal Federal, para precisar lo siguiente: "El límite máximo de la duración de la pena de privación de la libertad será hasta por 60 años contemplada en el presente artículo no es aplicable para los delitos que se sancionen de conformidad con lo estipulado en otras leyes."

55. Consecuentemente, es claro que con motivo de la reforma al párrafo primero del artículo 64 del Código Penal Federal, publicada el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, se elimina la obligación de la autoridad judicial de incrementar, en caso de concurso ideal de delitos, la pena del injusto mayor con la de los restantes, permitiéndosele ahora decidir si la aumenta o no.

56. Bajo ese contexto, la expresión "podrán", empleada por el legislador, alude a una potestad discrecional, cuyo ejercicio de ningún modo puede ser arbitrario.

57. De ahí que la decisión de aumentar o no la pena en los términos apuntados esté ineludiblemente sujeta a la obligación de fundar y motivar ese acto de autoridad, pues el ejercicio de esa atribución no está exento de cumplir la garantía consagrada en el primer párrafo del artículo 16 constitucional.²²

58. Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal ha señalado que cuando la ley otorga a la autoridad un amplio campo de apreciación para actuar o no de

²² "Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. ..."



determinada manera, incluso, facultándola para disponer libremente el contenido de su proceder, tiene la insoslayable obligación de fundar y motivar su decisión.

59. Dicho criterio quedó plasmado en la tesis aislada P. LXII/98, del tenor siguiente:

"FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD.—La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional."²³

60. En efecto, el otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades no está prohibido por nuestra Constitución General; es más, en ocasiones su uso puede ser conveniente o necesario para lograr la finalidad que la propia ley les señala.

61. Sin embargo, su ejercicio debe limitarse de modo que se impida la arbitrariedad en su actuar. Esa limitación puede provenir de la propia disposición normativa, la cual puede contener determinados parámetros para acotar el ejercicio de la atribución en forma razonable, o bien, de la obligación genérica de fundar y motivación (sic) todo acto de autoridad.²⁴

62. Así, tratándose del concurso ideal de delitos, el ejercicio de la potestad concedida al Juez para decidir si aumenta la pena del delito mayor, prevista en

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, septiembre de 1998, Novena Época, administrativa, página 56, «con número de registro digital: 195530».

²⁴ Tal y como esta Primera Sala lo determinó en el amparo directo en revisión 894/2011, fallado en sesión de 15 de junio de 2011, por unanimidad de cinco votos.



el primer párrafo del artículo 64 del Código Penal Federal actualmente en vigor, está condicionado a la obligación de exponer de manera concreta las razones particulares, circunstancias especiales o causas inmediatas tomadas en consideración para incrementar o no dicha sanción con la de los injustos restantes, siendo necesario además establecer bajo qué modalidad lo hará, en función de la naturaleza de las sanciones correspondientes, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

63. También deberá motivar el cuántum del incremento, debiendo tomar en cuenta, respecto de la pena restrictiva de la libertad personal, el principio *nulla poena sine necessitate*, conforme al cual sólo resulta viable la imposición de esa consecuencia jurídica por el tiempo estrictamente indispensable para cumplir su propósito resocializador, más allá de cualquier argumento instrumentalista,²⁵ pues es innegable que el valor de la persona humana impone una limitación fundamental a la cantidad y calidad de la prisión.

64. Lo anterior, porque una vez individualizada la sanción carcelaria derivada del delito mayor, conforme al grado de culpabilidad del sentenciado, existe la posibilidad o no de incrementarla, sin que la cantidad resultante pueda exceder la mitad del máximo de la duración de las penas privativas de la libertad correspondientes de los delitos restantes, debiéndose justificar el aumento en la necesidad de la misma y no en la simple idea de la retribución, pues esto último puede entenderse como la mera realización de una operación aritmética en la que se podrían agregar consecuencias jurídicas bajo un sistema de acumulación material, no previsto por la ley para esta clase de concurso delictual.

65. Con base en las consideraciones expuestas, esta Primera Sala estima que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

CONCURSO IDEAL DE DELITOS. LA POTESTAD DE AUMENTAR LA PENA CORRESPONDIENTE AL DELITO MAYOR CON LA DE LOS RESTANTES, ESTÁ CONDICIONADA A LA OBLIGACIÓN DE FUNDAR Y MOTIVAR ESA DECISIÓN (ARTÍCULO 64 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE

²⁵ De tal suerte que no es válido entender al sentenciado como simple objeto o ejemplo de algo.



DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar el artículo 64, párrafo primero, del Código Penal Federal, que prevé la potestad para aumentar las penas en caso de concurso ideal de delitos, llegaron a conclusiones distintas, pues mientras uno de ellos resolvió que la mencionada porción normativa faculta al juzgador a aumentar las penas, teniendo únicamente la obligación de justificar el monto del incremento, los otros sostuvieron que la indicada obligación de motivar abarca a la decisión misma de incrementar las sanciones y no sólo la magnitud del aumento.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que con motivo de la reforma al párrafo primero del artículo 64 del Código Penal Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016, se eliminó la obligación de la autoridad judicial de incrementar, en caso de concurso ideal de delitos, la pena del injusto mayor con la de los restantes, permitiéndosele ahora decidir si la aumenta o no; de ahí que el ejercicio de esa potestad está condicionado al cumplimiento del deber de fundar y motivar dicha decisión, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es necesario exponer de manera concreta las razones particulares, circunstancias especiales o causas inmediatas tomadas en consideración para incrementar o no dicha sanción.

Justificación: Lo anterior es así, en virtud de que si se opta por el citado incremento, es necesario establecer bajo qué modalidad de las previstas en la ley se hace, en atención a la distinción que hizo el legislador en función de la naturaleza de las consecuencias jurídicas correspondientes, pues si aquéllas son similares, ese aumento podría ser hasta por la mitad del máximo de la duración de aquéllas, pero si no, existirá la posibilidad de imponer algunas, o bien, todas. Por otro lado, también se deberá motivar el cuántum del incremento, debiéndose partir, respecto de la pena restrictiva de la libertad personal, del principio *nulla poena sine necessitate*, conforme al cual sólo resulta viable la imposición de la prisión por el tiempo estrictamente indispensable para cumplir su propó-



sito, más allá de cualquier argumento instrumentalista, pues es innegable que el valor de la persona humana impone una limitación fundamental a su duración. Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que cuando la ley otorga a la autoridad un amplio campo de apreciación para actuar o no de determinada manera, incluso, facultándola para disponer libremente el contenido de su proceder, tiene la insoslayable obligación de fundar y motivar su decisión. En efecto, el otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades no está prohibido por la Constitución General, ya que en ocasiones su uso puede ser conveniente o necesario para lograr la finalidad que la propia ley les señala; sin embargo, su ejercicio debe limitarse de modo que se impida la arbitrariedad en su actuar. Esa limitación puede provenir de la propia disposición normativa, la cual puede contener determinados parámetros para acotar el ejercicio de la atribución en forma razonable, o bien, de la obligación genérica de fundar y motivar todo acto de autoridad.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la tesis redactada en la parte final del último apartado de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente determinación, en términos de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los órganos colegiados 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 unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros Norma Lucía Piña



Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) 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, 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 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCURSO IDEAL DE DELITOS. LA POTESTAD DE AUMENTAR LA PENA CORRESPONDIENTE AL DELITO MAYOR CON LA DE LOS RES-TANTES, ESTÁ CONDICIONADA A LA OBLIGACIÓN DE FUNDAR Y MOTIVAR ESA DECISIÓN (ARTÍCULO 64 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar el artículo 64, párrafo primero, del Código Penal Federal, que prevé la potestad para aumentar las penas en caso de concurso ideal de delitos, llegaron a conclusiones distintas, pues mientras uno de ellos resolvió que la mencionada porción normativa faculta al juzgador a aumentar las penas, teniendo únicamente la obligación de justificar el monto del incremento, los otros sostuvieron que la indicada obligación de motivar abarca a la decisión misma de incrementar las sanciones y no sólo la magnitud del aumento.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que con motivo de la reforma al párrafo primero del artículo 64 del Código Penal Federal, publicada en el Diario Oficial de la



Federación el 17 de junio de 2016, se eliminó la obligación de la autoridad judicial de incrementar, en caso de concurso ideal de delitos, la pena del injusto mayor con la de los restantes, permitiéndosele ahora decidir si la aumenta o no; de ahí que el ejercicio de esa potestad está condicionado al cumplimiento del deber de fundar y motivar dicha decisión, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es necesario exponer de manera concreta las razones particulares, circunstancias especiales o causas inmediatas tomadas en consideración para incrementar o no dicha sanción.

Justificación: Lo anterior es así, en virtud de que si se opta por el citado incremento, es necesario establecer bajo qué modalidad de las previstas en la ley se hace, en atención a la distinción que hizo el legislador en función de la naturaleza de las consecuencias jurídicas correspondientes, pues si aquéllas son similares, ese aumento podría ser hasta por la mitad del máximo de la duración de aquéllas, pero si no, existirá la posibilidad de imponer algunas, o bien, todas. Por otro lado, también se deberá motivar el cuántum del incremento, debiéndose partir, respecto de la pena restrictiva de la libertad personal, del principio *nulla poena sine necessitate*, conforme al cual sólo resulta viable la imposición de la prisión por el tiempo estrictamente indispensable para cumplir su propósito, más allá de cualquier argumento instrumentalista, pues es innegable que el valor de la persona humana impone una limitación fundamental a su duración. Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que cuando la ley otorga a la autoridad un amplio campo de apreciación para actuar o no de determinada manera, incluso, facultándola para disponer libremente el contenido de su proceder, tiene la insoslayable obligación de fundar y motivar su decisión. En efecto, el otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades no está prohibido por la Constitución General, ya que en ocasiones su uso puede ser conveniente o necesario para lograr la finalidad que la propia ley les señala; sin embargo, su ejercicio debe limitarse de modo que se impida la arbitrariedad en su actuar. Esa limitación puede provenir de la propia disposición normativa, la cual puede contener determinados parámetros para acotar el ejercicio de la atribución en forma



razonable, o bien, de la obligación genérica de fundar y motivar todo acto de autoridad.

1a./J. 53/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 41/2019. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. 21 de octubre de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Jorge Vázquez Aguilera.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver los juicios de amparos directos penales 143/2018, 19/2018, 144/2018, 145/2018 y 182/2018, en los que consideró que el párrafo primero del artículo 64 del Código Penal Federal faculta al juzgador, en caso de concurso ideal de delitos, a aumentar las penas por los ilícitos restantes, teniendo únicamente la obligación de justificar el monto del incremento; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 116/2017 y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 331/2017, en los que sostuvieron que el párrafo primero del artículo 64 del Código Penal Federal faculta al juzgador, en caso de concurso ideal de delitos, a aumentar las penas por los ilícitos restantes, teniendo la obligación de justificar la decisión misma de incrementar las sanciones y no sólo la magnitud del aumento, pues de lo contrario el arbitrio judicial se convertiría en una simple operación aritmética.

Tesis de jurisprudencia 53/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de once de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



CORRECTIVOS DISCIPLINARIOS IMPUESTOS EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN. POR REGLA GENERAL, NO CONSTITUYEN UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA TRASCENDENTAL O UN ACTO PROHIBIDO POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL Y, POR TANTO, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN AL TÉRMINO GENÉRICO DE QUINCE DÍAS PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA.

Hechos: Dos de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes consideraron que el correctivo disciplinario consistente en la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima por un periodo determinado, que se impuso en un centro de reclusión, constituía una pena trascendental prohibida por el artículo 22 constitucional, por lo que se actualizaba la hipótesis de excepción prevista en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo y, por tanto, la demanda de amparo en su contra podía presentarse en cualquier tiempo; mientras que los restantes Tribunales Colegiados determinaron que no se trataba de una pena trascendental ni violaba el artículo 22 constitucional y, en consecuencia, el ejercicio de la acción constitucional debía ceñirse al plazo legal genérico de quince días.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los correctivos disciplinarios como la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima por un periodo determinado, impuestos en centros de reclusión, por regla general, no tienen la naturaleza jurídica de una sanción administrativa trascendental, ni constituyen alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; por tanto, no les resulta aplicable el caso de excepción previsto en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, para el ejercicio de la acción constitucional en su contra, fuera del plazo legal de quince días.

Justificación: El correctivo disciplinario es una sanción impuesta por autoridades administrativas dentro de un procedimiento de esa naturaleza, por infracción a los ordenamientos reglamentarios que rigen la organización, operación y administración de los centros de reclusión, cuya finalidad es mantener el orden, la disciplina y la seguridad interior. Forma parte del derecho administrativo sancionador y, por ello está acotada por lo dispuesto en el artículo 22 constitucional que prohíbe, entre otros actos, penas o sanciones trascendentales. Ahora bien, la pena trascendental implica que directa o indirectamente se imponga una



sanción a sujetos que no son responsables del delito; sin embargo, la afectación indirecta que resiente la familia con motivo de la compurgación de la pena impuesta al sujeto activo del delito no encuadra propiamente en ese concepto. Bajo la misma lógica, la sanción administrativa trascendental es aquella que se impone jurídica y directamente a una persona, como consecuencia de la responsabilidad de otra. Así, la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima, por un periodo determinado, no constituye una sanción administrativa trascendental, pues se impone en un centro de reclusión como consecuencia de la infracción a la normatividad interna, cometida por un interno o por sus visitas; y si bien los efectos de esa determinación pueden ser resentidos por familiares o visitas del interno, esa afectación o daño no deriva de una sanción que se les hubiera impuesto jurídica y directamente a aquéllos.

1a./J. 63/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 266/2015. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. 22 de enero de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 70/2015, en el que consideró que la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima, por un periodo determinado de tiempo, impuesta como correctivo disciplinario a un interno en un centro de reclusión, derivado de un procedimiento administrativo sancionador, con motivo de infracciones a la normatividad del propio centro, equivalía a una pena trascendental, prohibida por el artículo 22 constitucional, porque no sólo afectaba al inculpado, sino también a su familia. Y por tanto,



se actualizaba el caso de excepción previsto en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, por lo que la demanda de amparo podía presentarse en cualquier tiempo;

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 159/2014, del que derivó la tesis aislada I.6o.P.60 P (10a.), de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN DE LA VISITA DE ALGUNO DE LOS FAMILIARES A UN INTERNO EN UN RECLUSORIO. DICHA SANCIÓN EQUIVALE A UNA PENA TRASCENDENTAL, PROHIBIDA POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR TANTO, LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 3038, con número de registro digital: 2008028;

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 39/2014, en el que consideró que el acto reclamado no implicaba una excepción a lo previsto en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, ni se trataba de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; por lo que la demanda de amparo se debía interponer en el plazo genérico de quince días previsto en el citado artículo 17;

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja 43/2015, en el que determinó que el acto reclamado no actualizaba alguno de los supuestos establecidos en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, ni alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; por ello, el amparo se debió promover en el plazo genérico de quince días, previsto en el primero de los numerales;

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 71/2015, en el que consideró que el acto reclamado, al no encuadrar en alguna de las excepciones previstas en la fracción IV del artículo 17 de la Ley de Amparo, o en alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional, la demanda de amparo tenía que interponerse en el plazo de quince días, previsto en el primer numeral;

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión 289/2014, en el que estableció que el acto reclamado no actualizaba la hipótesis de excepción prevista en el párrafo quinto del artículo 17 de la Ley de Amparo, o alguno de los actos prohibidos por el artículo



22 de la Constitución Federal; por tanto, la demanda de amparo debió presentarse en el plazo genérico de quince días a que se refiere el primer numeral; y,

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 87/2015, en el que estimó que la suspensión, restricción o negativa de la visita familiar e íntima, por un periodo de tiempo, impuesta como correctivo disciplinario a un interno en un centro de reclusión, derivado de un procedimiento administrativo sancionador, no es un ataque a la libertad personal "fuera de procedimiento". Por lo que, no se actualizó la hipótesis de excepción prevista en el párrafo quinto del artículo 17 de la Ley de Amparo. Así, la demanda de amparo debió promoverse en el plazo de quince días.

Tesis de jurisprudencia 63/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de dos diciembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL EL JUEZ DE ENJUICIAMIENTO ESTÁ OBLIGADO A CORROBORAR LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR AL INICIO DE SU INTERVENCIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de los amparos directos respectivos, en ejercicio de sus arbitrios judiciales realizaron un análisis interpretativo encaminado a determinar si los juzgadores de primera instancia, en la audiencia de juicio oral, tienen la obligación de verificar la calidad de licenciado en derecho de los defensores y dejar constancia de ello.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que constituye una obligación del Juez de Enjuiciamiento corroborar la calidad de licenciado en derecho que debe ostentar el defensor del imputado en la audiencia de juicio oral.

Justificación: La audiencia de juicio oral, así como la audiencia inicial, se rigen prácticamente por la misma dinámica y principios; de ahí que la actuación del defensor es fundamental para asegurar el derecho de defensa adecuada, toda vez que en su desarrollo se generan actos bajo el principio de contradicción que



pueden repercutir en la esfera jurídica del imputado. Debe decirse también que la obligación de los defensores de exhibir su cédula profesional y de los juzgadores de corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor, representa una carga mínima para ambos, carga que a su vez tiene un resultado de gran envergadura: el respeto al derecho fundamental de ser defendido por licenciado en derecho. Así, de un análisis comparativo de la normativa aplicable, género de actuaciones y naturaleza jurídica de la audiencia inicial y la audiencia de juicio oral, así como de la importancia que puede tener la simple tarea de verificar las credenciales de los defensores, se concluye que las consideraciones sustentadas en la contradicción de tesis 405/2017, del índice de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser trasladadas a la primera audiencia de juicio oral, o posteriores si durante su desarrollo se cambia de defensor. En suma, el Juez de Enjuiciamiento debe corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor en la audiencia de juicio oral, lo que se logra con la sola referencia que éste realiza al individualizarse, refiriendo su número de cédula profesional y registro, cuestionando al asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de sala, según lo denomine la correspondiente legislación aplicable a cada caso concreto, sobre si esos datos fueron cotejados con las respectivas identificaciones exhibidas momentos previos a la celebración de la audiencia.

1a./J. 41/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 1/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito. 27 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 127/2019 y el sustentado por el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Aca-



pulco, Guerrero, en apoyo del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 785/2019 (cuaderno de auxiliar 50/2019), en los que se determinó que la omisión por parte del tribunal de enjuiciamiento de constatar en la audiencia de debate los datos de la cédula profesional del defensor que asista al acusado, produce por sí la violación de su derecho a contar con una defensa técnica adecuada, violación que además no es subsanable en alguna de las etapas del procedimiento, por lo que procede la reposición total de la audiencia de debate; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 94/2019 y 170/2019, en los que se determinó que la omisión del tribunal de enjuiciamiento de constatar en la audiencia de debate los datos de la cédula profesional del defensor que asiste al acusado, no lleva a concluir que se violó su derecho a ser asistido por un letrado en derecho y, por ende, a reponerse la audiencia del juicio en su integridad.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 405/2017 citada, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2019 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 935, con número de registro digital: 29104.

Tesis de jurisprudencia 41/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veintiséis de agosto de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

DERECHO DE DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. LA FALTA DE ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DE LOS DEFENSORES EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL NO IMPLICA PER SE UNA VIOLACIÓN AL DERECHO DE LOS IMPUTADOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de los amparos directos respectivos, sostuvieron un criterio distinto consistente en determinar si la falta de acreditación de la calidad de licenciado en dere-



cho de los defensores en la audiencia de juicio oral implica una vulneración al derecho de defensa adecuada de los imputados.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la falta de acreditación de la calidad de licenciado en derecho de los defensores en la audiencia de juicio oral no implica por sí sola una vulneración al derecho de defensa adecuada.

Justificación: Los derechos fundamentales, cuyas características definitorias radican en su universalidad, indisponibilidad, inalienabilidad, inviolabilidad, intransigibilidad, su carácter personalísimo, así como su eficacia tanto horizontal como vertical, de la misma manera que los demás derechos, consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones o prohibiciones. En esa tesitura, es posible distinguir entre la expectativa propia que constituye el derecho fundamental, y las obligaciones o prohibiciones que existen para darle operatividad y funcionamiento. Esas obligaciones o prohibiciones, en ocasiones, constituyen normas jurídicas cuya estructura responde a aquella de una regla, y cuya única finalidad es maximizar la probabilidad de observar el cumplimiento irrestricto de los derechos fundamentales. Por lo anterior, esta Primera Sala estima correcto aseverar que una violación a la regla no incide en la observancia del derecho fundamental. En el caso concreto, el derecho a una defensa adecuada en su vertiente de ser asistido por un defensor que sea licenciado en derecho es un derecho fundamental y no una regla. Así, la obligación que tienen los Jueces de verificar las credenciales de los defensores en la audiencia, en especial dentro de la etapa de juicio, es una regla que busca asegurar que el defensor sea licenciado en derecho. En ese orden de ideas, la función de la regla de verificación es que el Juez tenga elementos objetivos y ciertos de que el imputado se encuentra asistido por un profesional del derecho y salvaguardado el derecho fundamental de defensa adecuada. Sin embargo, su inobservancia no implica que se violó el derecho de defensa adecuada del imputado, pues existe la posibilidad de que, no obstante la falta de verificación de credenciales, el defensor sí revestía dicha cualidad técnica.

1a./J. 42/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 1/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Gue-



rrero, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito. 27 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 127/2019 y el sustentado por el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acaapulco, Guerrero, en apoyo del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 785/2019 (cuaderno de auxiliar 50/2019), en los que se determinó que la omisión por parte del tribunal de enjuiciamiento de constatar en la audiencia de debate los datos de la cédula profesional del defensor que asista al acusado, produce por sí la violación de su derecho a contar con una defensa técnica adecuada, violación que además no es subsanable en alguna de las etapas del procedimiento, por lo que procede la reposición total de la audiencia de debate; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 94/2019 y 170/2019, en los que se determinó que la omisión del tribunal de enjuiciamiento de constatar en la audiencia de debate los datos de la cédula profesional del defensor que asiste al acusado, no lleva a concluir que se violó su derecho a ser asistido por un letrado en derecho y, por ende, a reponerse la audiencia del juicio en su integridad.

Tesis de jurisprudencia 42/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veintiséis de agosto de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

EFFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PARA ASEGURAR LA DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL. ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE VERIFICAR QUE LA PERSONA QUE ASISTIÓ AL IMPUTADO EN LA AU-



DIENCIA DE JUICIO ORAL CUENTE CON LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO; EL TRIBUNAL DEBE CONCEDER EL AMPARO CON LA FINALIDAD DE QUE SE HAGA LA VERIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de los amparos directos respectivos, sostuvieron un criterio divergente en torno a los efectos de la concesión del amparo en tratándose de la omisión de los tribunales de alzada de verificar la calidad de licenciado en derecho de los defensores en la audiencia de juicio oral.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que detectada la irregularidad relativa al incumplimiento de las autoridades (de primera y segunda instancias) de verificar que la persona que asistió al imputado en la audiencia de juicio oral cuenta con la calidad de licenciado en derecho, la concesión del amparo deberá estar encaminada a obligar a las autoridades responsables, en primer lugar, a verificar en cualquier momento del trámite del recurso de apelación, que quien asistió al imputado en la audiencia de juicio contaba en ese momento con la acreditación jurídica, legal, suficiente y comprobable con los documentos o medios idóneos. Para tal efecto, la autoridad de amparo deberá dejar insubsistente el acto reclamado. Si del ejercicio de verificación resulta que el defensor no era licenciado en derecho, debe reponerse la totalidad del juicio y así debe dejarse asentado en la sentencia de segunda instancia. Si por el contrario, del ejercicio de verificación resulta que sí era licenciado en derecho al momento de asistir en el juicio oral el tribunal de alzada deberá asentar el resultado de la verificación, ya sea en el auto inicial o en aquella determinación que por su naturaleza y efecto estime conveniente.

Justificación: En la audiencia de juicio oral del procedimiento penal acusatorio, el defensor del imputado debe acreditar su calidad de licenciado en derecho y el Juez de Control debe verificar sus credenciales. Si dicha actuación no se cumple, y posteriormente se emite una resolución acarreado el vicio o la irregularidad –en apelación– el tribunal de alzada se enfrenta a un vicio formal que debe ponderar si trasciende o no al fallo. Dicho ejercicio de ponderación debe realizarse en atención al artículo 480 del Código Nacional de Procedimientos Penales, toda vez que su propósito es verificar si la sentencia se emitió sin violar el derecho de defensa adecuada, y debe generarse incluso al tenor de la suplencia de la queja. Debe decirse que el momento para examinar o verificar y,



en su caso, reparar la violación, podrá ser durante el trámite de la apelación, es decir, será a discreción de la autoridad responsable elegir el momento, pero éste tendrá que ser hasta antes del dictado de la sentencia. Ahora bien, constatada la omisión del juzgador de primera instancia de verificar las credenciales del defensor en la audiencia del juicio oral, así como la omisión del órgano jurisdiccional de segunda instancia de calificarla de conformidad con la normativa previamente referenciada, el Tribunal Colegiado es competente e incluso está obligado a analizar de oficio esas posibles omisiones como violaciones al procedimiento. Esto no significa que el órgano de amparo deba realizar ese ejercicio de verificación, y mucho menos decretar la violación al derecho de defensa adecuada sin ningún dato objetivo que haga constar de manera fehaciente que quien asistió al imputado en la audiencia de juicio era o no licenciado en derecho; por lo que detectada la irregularidad, la concesión del amparo deberá estar encaminada a obligar a las autoridades responsables, en primer lugar, a verificar que quien asistió al imputado en la audiencia de juicio, contaba en ese momento con la acreditación jurídica, legal, suficiente y comprobable con los documentos o medios idóneos. Debe decirse también que los efectos del amparo referidos respetan los principios rectores del proceso penal acusatorio y son congruentes con el principio de mayor beneficio y continuidad, pues el estudio de una posible violación al derecho de defensa adecuada es previo al examen respecto al resto de los agravios y se enmienda la irregularidad con la mínima interrupción del desarrollo del proceso. Finalmente, debe decirse que si el resultado de la verificación es que el defensor no era licenciado en derecho al momento de la audiencia de juicio oral, el tribunal de alzada debe resolver sobre este error *in procedendo*; reponer el procedimiento de conformidad con el artículo 482 del Código Nacional de Procedimientos Penales, hasta la audiencia de juicio oral y así asentarlos en la sentencia de segunda instancia. Si se llega a la conclusión de que sí era licenciado en derecho al momento de asistir en el juicio oral, el tribunal de alzada deberá asentar el resultado de la verificación, ya sea en el auto inicial o en aquella determinación que por su naturaleza y efecto estime conveniente.

1a./J. 62/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 1/2020. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, el Tribunal Colegiado de Circuito



del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito. 27 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que precisó que el efecto de la concesión de amparo no siempre debe ser reponer hasta la audiencia de juicio, sino una reposición parcial dependiendo del caso concreto, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebollo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebollo. Secretario: Carlos Manuel Baráibar Tovar.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 127/2019 y el sustentado por el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en apoyo del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 785/2019 (cuaderno de auxiliar 50/2019), en los que se determinó que la omisión por parte del tribunal de enjuiciamiento de constatar en la audiencia de debate los datos de la cédula profesional del defensor que asista al acusado, produce por sí la violación de su derecho a contar con una defensa técnica adecuada, violación que además no es subsanable en alguna de las etapas del procedimiento, por lo que procede la reposición total de la audiencia de debate; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 94/2019 y 170/2019, en los que se determinó que la omisión del tribunal de enjuiciamiento de constatar en la audiencia de debate los datos de la cédula profesional del defensor que asiste al acusado, no lleva a concluir que se violó su derecho a ser asistido por un letrado en derecho y, por ende, a reponerse la audiencia del juicio en su integridad.

Tesis de jurisprudencia 62/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de dos de diciembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL DEMANDADO EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. DEBE DECRETARSE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL ACTOR DE PUBLICAR LOS EDICTOS.

Hechos: Los tribunales colegiados contendientes sostuvieron criterios distintos respecto de la consecuencia jurídica que debe decretarse para el caso del incumplimiento en que incurre la parte actora del juicio oral mercantil, derivado de su obligación procesal de publicar los edictos ordenados para emplazar a la parte demandada.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, ante la circunstancia de incumplimiento descrita, debe operar la caducidad de la instancia prevista en el Código de Comercio y no una diversa sanción jurídica.

Justificación: En el juicio oral mercantil impera el principio dispositivo, consistente en que la iniciación e impulso del procedimiento está en manos de los contendientes y no en el juzgador. Por ello, la inactividad de las partes de impulsar la continuación del procedimiento para que el juez esté en oportunidad de poner el juicio en estado de resolución y cumplir con su obligación de impartición de justicia pronta y expedita, es sancionada mediante la figura jurídica de la caducidad. Siendo así, ante el incumplimiento del deber procesal conferido al actor de publicar los edictos ordenados para emplazar al demandado, es aplicable la caducidad prevista en el artículo 1076 del Código de Comercio, que se actualiza una vez transcurridos los ciento veinte días posteriores al requerimiento, sin que medie promoción del actor en la que se evidencie su voluntad de continuar con la conclusión del juicio. No es posible considerar que en la legislación mercantil exista una laguna jurídica sobre este tema, de forma que no es dable procurar integrar la norma a partir de interpretaciones derivadas de otras legislaciones, como lo sería la Ley de Amparo abrogada.

1a./J. 57/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 26/2020. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito. 7 de octubre de 2020. Mayoría de tres votos



de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: José Manuel del Río Serrano.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 417/2014 que dio origen a la tesis aislada XXVII.3o.17 C (10a.), de título y subtítulo: "EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL DEMANDADO EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. A FIN DE DETERMINAR EL PLAZO PARA DILIGENCIARLO, DEBE ACUDIRSE A LA INTEGRACIÓN NORMATIVA POR ANALOGÍA Y APLICAR EL DE VEINTE DÍAS PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, página 2680, con número de registro digital: 2008459; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 527/2019, en el que, al analizar la validez del apercibimiento realizado por la autoridad de primera instancia consistente en dar de baja el asunto por falta de interés, sostuvo que la advertencia de mérito resultaba contraria a derecho, porque no existe precepto legal que le confiera facultad al Juez del conocimiento para dar por concluido el juicio en el supuesto de que la actora no acuda a recibir los edictos o no presente el comprobante de pago de las publicaciones correspondientes en el término establecido para ello. En todo caso, dijo, si el motivo de la sanción que se pretende atribuir a la actora es la falta de interés en la prosecución del procedimiento, esa conducta únicamente se equipara a la caducidad de la instancia, la que en el caso no se actualizó.

Tesis de jurisprudencia 57/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de dieciocho de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



ESTUDIO SOCIOECONÓMICO. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO ORDENA, POR SER UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.

Hechos: Dos tribunales colegiados de circuito analizaron la procedencia del amparo indirecto en contra de diferentes resoluciones definitivas dictadas dentro de juicios civiles donde se ordenó la realización de estudios socioeconómicos a las personas quejasas. Uno de los tribunales colegiados determinó que el juicio de amparo indirecto no era procedente, pues consideró que la realización de un estudio socioeconómico es un acto intraprocesal que no vulnera derechos sustantivos; en contraste, para el otro tribunal, ese acto sí es susceptible de transgredir el derecho humano a la inviolabilidad del domicilio, lo que hacía procedente el juicio de amparo indirecto.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala concluye que la orden de practicar un estudio socioeconómico judicial es susceptible de transgredir el derecho humano a la intimidad, como parte del derecho sustantivo a la vida privada, e incluso, en caso de que se ordene la visita domiciliaria, es susceptible de transgredir el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

Justificación: El estudio socioeconómico es un instrumento que tiene como finalidad ubicar en un nivel socioeconómico a una persona y contribuir al conocimiento de su entorno familiar, económico y social. Se realiza mediante el sistema de entrevista y preferentemente mediante la visita domiciliaria. A fin de llevar a cabo el estudio socioeconómico, el o la trabajadora social realizará al menos una entrevista de la que podrá obtener información sobre el ambiente socioafectivo y económico, y su interrelación con el medio externo de la persona destinataria del estudio, lo que constituyen los extremos más personales de la vida y, por tanto, de la intimidad de las personas. Además, en el caso de que el estudio socioeconómico se ordene desarrollar en el domicilio de la persona entrevistada, ese acto es susceptible de transgredir el derecho humano a la inviolabilidad del domicilio, como parte de la intimidad personal, pues implica conceder acceso a un espacio reservado en el cual los individuos ejercen su libertad más íntima, toda vez que el o la entrevistadora constatará de primera mano las interacciones sociales de la dinámica familiar. Por esta razón se surte la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto, de conformidad con lo dispuesto en los



artículos 107, fracción V, de la Ley de Amparo y 114, fracción IV, de la abrogada ley de la materia. Al tratarse de un acto de imposible reparación, susceptible de transgredir la intimidad personal, el o la Juez de amparo deberá analizar, en cada caso concreto, la constitucionalidad de la práctica del estudio socioeconómico y efectuar el control de su legalidad, lo que implica verificar que la prueba sea idónea y pertinente en el proceso judicial de origen para llegar al conocimiento de la verdad.

1a./J. 58/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 144/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 14 de octubre de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 286/2018, en el que se determinó que no procedía el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución que admite la prueba consistente en la realización de un estudio socioeconómico, por no ser un acto de imposible reparación que vulnere derechos sustantivos, pues no imposibilita el ejercicio de un derecho, siendo que la única consecuencia que se desprende de tal acto es de naturaleza procesal, esto es, que en la tramitación del juicio el inconforme puede tener sentencia favorable, por lo que quedarían reparadas las posibles violaciones de la aludida resolución; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 48/95, la cual dio origen a la tesis aislada I. 1o.C.9 C, de rubro: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDENCIA DEL, CONTRA LA ADMISIÓN DE UNA PRUEBA CUYO DESAHOGO CONSISTE EN LA REALIZACIÓN DEL ESTUDIO SOCIOECONÓMICO DEL QUEJOSO EN SU DOMICILIO. ES UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, noviembre de 1995, página 498, con número de registro digital: 203720.



Tesis de jurisprudencia 58/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veinticinco de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA EN EL JUICIO MERCANTIL. LA PERSONA AUTORIZADA EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO CUENTA CON FACULTADES PARA INTERPONERLO.

Hechos: Dos tribunales colegiados, al resolver diversos amparos en revisión, analizaron si la persona autorizada en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio se encontraba facultada para promover el incidente de liquidación de sentencia previsto en el artículo 1348 de ese mismo ordenamiento. Los tribunales contendientes sostuvieron criterios distintos: uno consideró que por tratarse del ejercicio de un derecho sustantivo la persona autorizada no estaba facultada para hacerlo, mientras que el otro concluyó que por ser una extensión del juicio principal sí podía promoverlo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el incidente de liquidación previsto en el artículo 1348 del Código de Comercio entraña el ejercicio de un derecho sustantivo, íntimamente relacionado con la litis principal, como lo es la cuantificación de una sentencia que no contiene una cantidad líquida y que ha sido dictada a favor del accionante incidental. De ahí que la persona autorizada en términos amplios del artículo 1069 de ese mismo ordenamiento no se encuentra facultada para promoverlo, pues en dicho artículo solamente se le confieren facultades orientadas a facilitar la realización de los actos procesales ahí previstos, sin que pueda interpretarse que se trata de un acto en defensa de los intereses del autorizante, porque entraña un derecho sustantivo de éste que requiere delegación expresa.

Justificación: La presentación del incidente de liquidación de sentencia es un ejercicio que se encuentra reservado únicamente para el titular del derecho o



su legítimo representante legal, así que no puede promoverlo la persona autorizada en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio. Lo anterior, por ser un acto de naturaleza sustantiva en tanto tiene por objeto desentrañar un aspecto esencial de la litis principal, como es la determinación del contenido y alcance del derecho cuya existencia fue previamente decretada como cosa juzgada en la sentencia definitiva.

1a./J. 55/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 412/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito. 14 de octubre de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Juan Jaime González Varas.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 236/2019, en el que sostuvo que el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio no se encuentra facultado para promover el incidente de liquidación en nombre de su autorizante porque el incidente de liquidación constituye una auténtica pretensión litigiosa de carácter sustantiva que debe promoverse por el titular del derecho; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 361/2017, que dio origen a la tesis aislada IV.1o.C.14 C (10a.), de título y subtítulo: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS CONFORME AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO. ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER EL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE INTERESES EN NOMBRE DE SU AUTORIZANTE.", 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*, Décima Época, Libro 67, Tomo VI, junio de 2019, página 5130, con número de registro digital: 2020170.



Tesis de jurisprudencia 55/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de dieciocho de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

JUICIO ORAL MERCANTIL. EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA NO APLICA LA EXIGENCIA DE ACOMPAÑAR LOS DOCUMENTOS PREVISTOS EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 1061 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

Hechos: Al analizar los requisitos para la procedencia de un juicio oral mercantil, un Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito concluyó que, en términos de la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio, era necesario que la parte promovente adjuntara a la demanda las copias simples de su Registro Federal de Contribuyentes, de su Clave Única de Registro de Población, y de su identificación oficial. Mientras que un Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, concluyó que no era exigible que se exhibieran dichas constancias con la demanda.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala considera que el legislador estableció un título especial en el Código de Comercio, denominado "Del juicio oral mercantil", a fin de establecer que este tipo de procedimientos se rige por sus propias reglas, y que sólo aplicarán las reglas generales del mismo código en todo lo no previsto. En este título están regulados de manera expresa los requisitos que debe cumplir el escrito inicial de demanda del juicio oral mercantil, así como la documentación que ha de anexarse a ésta. Por tal motivo, toda vez que el capítulo especial dispone reglas específicas, no es dable recurrir a las generalidades previstas para el juicio ordinario y exigir adicionalmente las constancias que se prevén para ese tipo de juicios.

Justificación: La existencia de una metodología específica y especial no puede sugerir a las partes que deben acudir a otros capítulos del mismo código para encontrar requisitos mayores a los que el procedimiento especial ya les indica. La lógica de la regla de especialidad es que, si el capítulo especial prevé reglas



específicas, éstas han de regir, de forma que esperar lo contrario, a pesar de existir dichas reglas, podría devenir en una afectación a los derechos procesales de las partes, porque se les estarían exigiendo más requisitos que los que habrían considerado a la luz de esta regla de especialidad. La presente interpretación resulta también armoniosa con los principios rectores de este tipo de procedimientos, especialmente y como su nombre lo indica, el de oralidad.

1a./J. 60/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 314/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Octavo Circuito. 7 de octubre de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Raúl Mendiola Pizaña.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver los amparos directos 453/2017, 183/2017 y 391/2017, los cuales dieron origen a la tesis aislada XXII.3o.A.C.1 C (10a.), de título y subtítulo: "JUICIOS ORALES MERCANTILES. ANTE LA OMISIÓN DEL PROMOVENTE DE ACOMPAÑAR A SU ESCRITO INICIAL LOS DOCUMENTOS PREVISTOS EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 1061 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, EL JUEZ DEBE PREVENIRLO PARA QUE LOS EXHIBA, EN TÉRMINOS DEL DIVERSO NUMERAL 1390 BIS 12, EN ARAS DE SALVAGUARDAR EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo III, abril de 2018, página 2244, con número de registro digital 2016627; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver los amparos directos 951/2017 y 540/2018, los cuales dieron origen a la tesis aislada VIII.2o.C.T.10 C (10a.), de título y subtítulo: "JUICIO ORAL MERCANTIL. LA REGLA GENERAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1061, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, ES INAPLICABLE EN CUANTO A LOS DOCUMENTOS QUE DEBEN ANEXARSE A LA DE-



MANDA Y SU CONTESTACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo III, abril de 2019, página 2045, con número de registro digital: 2019667.

Tesis de jurisprudencia 60/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de dos de diciembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

PENSIÓN ALIMENTICIA. LA ACCIÓN PARA SOLICITAR SU MODIFICACIÓN PUEDE EJERCERSE, INDISTINTAMENTE, EN UN PROCEDIMIENTO PRINCIPAL O EN UNO INCIDENTAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y VERACRUZ).

Hechos: En distintos asuntos donde se solicitó una modificación de la pensión alimenticia, un tribunal colegiado en materia civil del Séptimo Circuito determinó que la parte solicitante sólo podía promoverla a través de un juicio principal, mientras que el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito estableció que podía ejercerse indistintamente en la vía incidental o a través de un juicio autónomo.

Criterio jurídico: En las legislaciones de los Estados de Veracruz y Jalisco no existe norma de carácter prohibitivo que impida al justiciable ejercer la acción de modificación de pensión alimenticia en un procedimiento incidental, por lo que el juzgador no debe impedir el ejercicio del derecho de acción en la vía que el actor elija. Cuando el legislador no establece de manera expresa si el derecho que se pretende deducir debe ejercerse en un procedimiento incidental o en uno principal, y además hay similitudes procesales, se debe concluir que el actor tiene la potestad legal para elegir el tipo de procedimiento que desea seguir, y que, si ha elegido la vía incidental, es atendiendo a la naturaleza abreviada de la misma y a que guarda relación con el juicio principal.

Justificación: De acuerdo con la legislación vigente de Veracruz y Jalisco, se observan las mismas formalidades esenciales en la vía incidental y en la principal: se ponen a consideración del juzgador las nuevas condiciones en las que



se encuentre el deudor alimentario, se otorga al demandado un término para contestar la demanda, se contempla la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas, de rendir alegatos y, además, se prevé un plazo determinado para resolverse.

1a./J. 56/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 497/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito. 13 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: José Luis Cruz Martínez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 448/2019, en el que resolvió que la acción de modificación de alimentos indefectiblemente debe intentarse mediante la instauración de un juicio principal y no mediante incidente; y,

El sustentado por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 10/2014, que dio origen a la tesis jurisprudencial PC.III.C. J/6 C (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN ALIMENTICIA FIJADA EN EL CONVENIO DE DIVORCIO POR MUTUO CONSENTIMIENTO QUE SE ELEVÓ A CATEGORÍA DE SENTENCIA EJECUTORIADA. LA SOLICITUD DE MODIFICARLA PUEDE PLANTEARSE, INDISTINTAMENTE, EN LA VÍA INCIDENTAL DENTRO DEL PROPIO PROCEDIMIENTO, O BIEN, A TRAVÉS DE UN JUICIO AUTÓNOMO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo III, octubre de 2015, página 2944, con número de registro digital: 2010319.

Tesis de jurisprudencia 56/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de dieciocho de noviembre de dos mil veinte.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 448/2019, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, derivó la tesis aislada VII.2o.C.221 C (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN ALIMENTICIA DEFINITIVA. ES IMPRODECENTE SU MODIFICACIÓN MEDIANTE EL INCIDENTE".



TE DE REDUCCIÓN RESPECTIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 75, Tomo III, febrero de 2020, página 2360, con número de registro digital: 2021662.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

SENTENCIA DE AMPARO QUE CONCEDE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE UNA ORDEN DE APREHENSIÓN. PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA EN CONTRA DEL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE NIEGA REQUERIR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE SU CUMPLIMIENTO INMEDIATO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes conocieron de diversos recursos de queja ante la negativa del Juez de Distrito de requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato de la sentencia que otorgó la protección constitucional en contra de una orden de aprehensión. Al analizar su procedencia, sostuvieron un criterio distinto con relación al cumplimiento de las características de trascendencia y gravedad, previstas en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la negativa del Juez de Distrito para requerir el cumplimiento inmediato de la sentencia que concedió la protección constitucional contra una orden de aprehensión tiene la naturaleza trascendental y grave para efectos de la procedencia del recurso de queja, en virtud de que, de resultar fundado, existiría la posible afectación a un derecho de primer rango como es la libertad personal.

Justificación: El recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, condiciona su procedencia a que la resolución impugnada no admita expresamente el recurso de revisión y que, por su naturaleza trascendental y grave, pueda causar un perjuicio irreparable a alguna de las partes. Al respecto, este alto tribunal ha establecido que esa naturaleza depende de que el



contenido de la resolución produzca efectos que impliquen consecuencias en el futuro y que éstas, por razón de sus efectos, sean capaces de causar una afectación tal que pueda calificarse como grave. Ahora bien, el artículo 77, tercer párrafo, de la Ley de Amparo establece una excepción a la regla sobre el momento en que surte efectos la sentencia de amparo tratándose de delitos considerados no graves o que no ameriten prisión preventiva oficiosa, al señalar que sus efectos son inmediatos. Esto, en virtud de que el legislador federal estimó que los derechos fundamentales que podrían verse vulnerados con los actos previstos en la citada porción normativa debían protegerse especialmente, por lo que debía restituirse de manera inmediata a la parte quejosa en el pleno goce del derecho humano violado, incluso antes de que cause ejecutoria.

1a./J. 59/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 392/2019. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. 1 de julio de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretaria: Irlanda Denisse Ávalos Núñez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver la queja 46/2018, en el que se determinó que el recurso de queja era improcedente, al no actualizarse el supuesto previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, pues el acuerdo por medio del cual el juez de distrito se niega a requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato de la sentencia, que concedió el amparo respecto de una orden de aprehensión, no es de naturaleza trascendental ni grave; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 114/2018, el cual dio origen a las tesis aisladas XXVI-1.3o.75 P (10a.) y XXVII.3o.74 P (10a.), de títulos y subtítulos: "RECURSO DE QUEJA EN AMPARO INDIRECTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE LA MATERIA. PROCEDE CONTRA LA NEGATIVA DEL JUEZ DE DISTRITO DE EXIGIR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUE DEJE SIN EFECTOS, DE MANERA INMEDIATA, LA ORDEN RES-



TRICTIVA DE LA LIBERTAD RECLAMADA (RESPECTO DE DELITOS NO GRAVES O QUE NO AMERITAN PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA), EN VIRTUD DEL AMPARO CONCEDIDO EN SU CONTRA." y "SENTENCIA QUE CONCEDE EL AMPARO CONTRA UNA ORDEN RESTRICTIVA DE LA LIBERTAD, RESPECTO DE DELITOS NO GRAVES O QUE NO AMERITAN PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. SURTE EFECTOS DE MANERA INMEDIATA, ÚNICAMENTE RESPECTO A DICHA ORDEN, NO ASÍ EN CUANTO A LOS DEMÁS EFECTOS DE LA PROTECCIÓN OTORGADA QUE TIENDAN A PURGAR LOS VICIOS ADVERTIDOS POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 77, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE AMPARO).", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Decima Época, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, páginas 2499 y 2567, con números de registro digital: 2018015 y 2018023, respectivamente.

Tesis de jurisprudencia 59/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veinticinco de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Sección Segunda
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

CONCUBINATO. EL ARTÍCULO 65 DEL CÓDIGO FAMILIAR PARA EL ESTADO DE MORELOS AL ESTABLECER COMO REQUISITO QUE AMBOS CONCUBINOS ESTÉN LIBRES DE MATRIMONIO PARA ACTUALIZARLO, RESULTA INCONSTITUCIONAL POR ESTABLECER UNA DISTINCIÓN BASADA EN CATEGORÍA SOSPECHOSA QUE NO SUPERA UN EXAMEN ESTRICTO DE CONSTITUCIONALIDAD.

Hechos: Una mujer reclamó una pensión de alimentos, la que le fue negada bajo el argumento de que no acreditó la relación de concubinato que diera origen al reclamo de alimentos, ya que el demandado no se encontraba libre de matrimonio.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia resolvió que la porción normativa "ambos libres de matrimonio y sin impedimento para contraerlo" del artículo 65 del Código Familiar de Morelos, es inconstitucional porque condiciona la existencia de concubinato con base en una distinción del estado civil de las personas que voluntariamente desean establecer la unión de hecho, lo que no encuentra una finalidad constitucionalmente imperiosa, sino por el contrario afecta el principio de igualdad al establecer privilegios de protección familiar sólo a las familias conformadas por la unión matrimonial, aunado a que el requisito reitera un estereotipo de género relacionado con el prejuicio del hogar extramarital.

Justificación: El requisito que establece el artículo 65 del Código Familiar del Estado de Morelos, consistente en que será considerado como concubinato a la unión de hecho de un hombre y una mujer, ambos libres de matrimonio y sin



impedimento para contraerlo, es inconstitucional porque transgrede el principio de igualdad y no discriminación, además impide el reclamo de alimentos en la vía judicial y sólo privilegia la protección a la familia que fue constituida del matrimonio y no del concubinato. Entonces, ante la realidad de que el matrimonio y concubinato pueden coexistir y derivado del mandato del artículo 4o. constitucional que exige el deber del Estado de proteger a todas las familias, no obstante su conformación, el requisito que exige la legislación civil de Morelos discrimina con base en categoría sospechosa (estado civil) lo que no supera un examen de escrutinio constitucional.

1a. LV/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 3727/2018. 2 de septiembre de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero por consideraciones adicionales. Disidentes: Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

Nota: El artículo 65, párrafo primero, del Código Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos, a que se refiere esta tesis, fue reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 4 de julio de 2016.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.

La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios negó una licencia sanitaria para importar "cigarros electrónicos", con fundamento en el artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco. En el amparo indirecto en el que se reclamó el mencionado precepto, el Juez de Distrito consideró que vulneraba el principio de igualdad al ser desproporcional y contener una prohibición absoluta. Determinación que la Primera Sala confirma, pues el citado precepto, al establecer la prohibición absoluta de comerciar, vender, distribuir, exhibir, pro-



mocionar o producir cualquier objeto que no sea un producto del tabaco, que contenga alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que lo identifique con productos del tabaco, genera un tratamiento normativo diferenciado sin justificación entre situaciones comparables, lo que vulnera el principio de igualdad. Lo anterior es así, pues la Ley General para el Control del Tabaco, al regular el control sanitario de los productos del tabaco, no establece una prohibición absoluta para éstos, sino su control a partir de licencias o prohibiciones específicas, lo que no ocurre en el caso de productos que no son del tabaco pero que contienen alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que los identifique con productos del tabaco, a los que se impone una prohibición absoluta, a pesar de que ambos esquemas regulatorios, comparten la misma finalidad de combatir el tabaquismo y proteger la salud. Razón por la cual, los efectos del artículo 16, fracción VI, de la referida Ley General, crean indirectamente un tratamiento desigual, ya que los productos del tabaco que son los que, en estricto sentido, constituyen un riesgo directo a la salud, sí pueden ser objeto de comercialización a mayores de edad, en tanto que éstos no pueden tener acceso a productos que no son la causa directa de ese daño, que el tabaco sí produce; donde no se advierte que la prohibición absoluta prevista en el mencionado precepto se base en un daño directo que generen los productos que no son del tabaco, sino que la misma obedece el cumplimiento de la finalidad de la ley que, de forma estricta, está dirigida al control sanitario del tabaco y a la protección contra la exposición del humo que genera.

1a. XVI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 435/2019. Jaunait Consulting, S.A. de C.V. 13 de noviembre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Nota: Por instrucciones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la tesis que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del*



Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 77, Tomo IV, agosto de 2020, página 3046, con número de registro digital: 2021965, se publica nuevamente con la corrección en el precedente que la propia Sala ordena.

Esta tesis se republicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COSTAS. EL ARTÍCULO 159, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL SEGUIR UN SISTEMA DE CRITERIOS OBJETIVOS PARA SU CONDENA, NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Hechos: Un abogado presentó una demanda por daño moral con motivo de la información divulgada en una nota periodística. Su acción fue desestimada y fue condenado al pago de gastos y costas en ambas instancias con fundamento en el artículo 159, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua. En contra de esta determinación, promovió un juicio de amparo directo en el que alegó que la disposición referida era inconstitucional por contravenir el derecho de acceso a la justicia.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 159, fracción III, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua no viola el derecho de acceso a la justicia, toda vez que no impide acudir a ejercer algún derecho ante los tribunales; por el contrario, es una norma que garantiza que las personas que se ven forzadas a acudir a un tribunal para exigir sus derechos sean resarcidas por los costos que implica todo el litigio.

Justificación: El artículo mencionado, siguiendo un sistema de criterios objetivos, prevé que los Jueces condenarán en costas a quien sea vencido en juicio, o a quien intente acciones, excepciones o recursos improcedentes. Esta disposición resulta válida ya que cumple un fin constitucionalmente válido y es una medida adecuada que obedece a intereses de orden público tutelados por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su objetivo es que, como consecuencia de la impartición de justicia, el vencedor se vea



resarcido de todos los gastos que tuvo que erogar a fin de demostrar la prevalencia de un derecho que el condenado se negó a reconocer. Esto bajo la idea de que la utilización de los procesos judiciales no debe traducirse en un daño patrimonial para quien demuestra tener la razón en sus pretensiones.

1a. LII/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 6467/2018. 21 de octubre de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. EL ESTÁNDAR DE REAL MALICIA RESULTA APLICABLE CUANDO LA INFORMACIÓN DIVULGADA SE RELACIONA CON CUESTIONES DE INTERÉS PÚBLICO, AUN CUANDO EL SUJETO QUE SE DICE AFECTADO NO SEA UNA FIGURA PÚBLICA.

Hechos: Un abogado presentó una demanda por daño moral alegando que la información divulgada en una nota periodística afectaba su derecho al honor. La acción fue desestimada. Al resolverse el juicio de amparo directo, se decidió que, en el caso, debía darse prevalencia la libertad de expresión al no haberse acreditado el estándar de real malicia.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el estándar de real malicia, como criterio subjetivo de imputación, cobra aplicabilidad cuando la información divulgada se relaciona con una cuestión de interés público, con independencia de que a la persona que se dice afectada por esa información no se le categorice como una figura pública. El énfasis para efectos de verificar el criterio subjetivo de imputación no puede sujetarse únicamente a la calidad de la persona afectada.



Justificación: La jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que cuando se está en presencia de un conflicto entre la libertad de expresión y los derechos de la personalidad, la resolución del caso parte de analizar el contenido de las expresiones que dan origen al litigio, la temática comprometida, la calidad de la persona demandada y la calidad del demandante. Siendo que la libertad de expresión, en su modalidad de divulgación de información, goza de una posición preferencial cuando se está ante una temática de interés público. Por ello, se ha dicho que en los casos en que la información divulgada aborde cuestiones de relevancia pública en donde el supuesto afectado a su derecho al honor sea una figura pública (en sus diferentes modalidades), para poder dar lugar a una responsabilidad civil, debe acreditarse necesariamente una real malicia. Bajo ese tenor, se considera que es igualmente aplicable el estándar de real malicia cuando la información divulgada se relacione con cuestiones de interés público, a pesar de que la persona que se dice afectada se categorice como una persona privada. En este escenario siguen presentes las mismas razones que justifican una protección reforzada de la libertad de expresión. En primer lugar, porque cuando se estima que cierta información es de relevancia pública, esta característica no se demerita si se trata de información relacionada con una figura pública o con una persona privada sin proyección pública. La relevancia pública de la información es la misma y, consecuentemente, su protección constitucional no debe disminuir. En segundo lugar, la aplicación de este criterio de real malicia no deja desprotegidas a las personas privadas. En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de réplica goza de reconocimiento constitucional y lo tienen todas las personas, no únicamente las figuras públicas. Por lo tanto, las personas privadas que sean traídas al debate público tienen una vía exigida y regulada constitucional y legalmente para poder expresar su postura sobre la información divulgada y, con ello, proteger su reputación u honor.

1a. LIII/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 6467/2018. 21 de octubre de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS ABOGADOS NO DEBEN SER CONSIDERADOS COMO PERSONAS PRIVADAS CON PROYECCIÓN PÚBLICA POR EL SOLO HECHO DE EJERCER ESA PROFESIÓN EN EL APARATO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA O POR SU DESEMPEÑO EN CIERTA MATERIA DEL DERECHO.

Hechos: Un abogado presentó una demanda por daño moral alegando que la información divulgada en una nota periodística afectaba su derecho al honor. La acción fue desestimada. Al fallarse el juicio de amparo directo, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que esa persona debía considerarse como una figura pública en la modalidad de persona privada con proyección pública, pues la abogacía, específicamente cuando se ejerce en el aparato de impartición de justicia en materia laboral, es una actividad profesional de interés público y con trascendencia colectiva.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la mera intervención de una persona como abogado defensor de otra u otras personas dentro del aparato de impartición de justicia y, en específico, en juicios en materia laboral, no conlleva necesariamente y en todos los casos su proyección como figura pública. La relevancia pública para efectos de categorizar a alguien como una figura pública no puede condicionarse solamente al ejercicio de una actividad profesional que participa, directa o indirectamente, en materias que son relevantes para la comunidad. Un abogado puede llegar a ser figura pública, pero ello se deriva del análisis de sus propias actividades en relación con el contexto y el tema a debate en concreto, no por el solo hecho del ejercicio de su profesión o su desempeño en cierta materia del Derecho.

Justificación: De acuerdo con jurisprudencia reiterada, hay al menos tres razones (no excluyentes entre sí) que justifican la categorización de ciertas per-



sonas como figuras públicas; a saber: 1) que la persona deba someterse a un control más estricto por parte de la colectividad en razón de la función pública que desempeña, de la incidencia que tiene en la sociedad o por su relación con un suceso importante (por ejemplo, los servidores públicos); 2) la decisión voluntaria de participar en lo público o de hacer pública cierta información, así como la asunción voluntaria de un riesgo a la publicidad, y 3) la posibilidad de acceso a los medios de comunicación y a la opinión pública. En ese sentido, es inviable aceptar una regla general que incluya a cualquier abogado como figura pública dentro de la subcategoría de persona privada con proyección pública, ya que no se cumpliría ninguno de estos supuestos. En primer lugar, porque si bien puede existir una conexión entre el ejercicio de esta profesión y una especial responsabilidad social, un criterio general sería sobreinclusivo, pues el ejercicio de la abogacía es sumamente variado y hay varias áreas de práctica en las que no se puede predicar un grado de responsabilidad diferenciado frente a la sociedad. Además, no toda intervención con el aparato de procuración de justicia requiere de un título de abogado, por lo que el criterio también podría ser infraincluyente. De igual manera, la libertad e independencia de los abogados (garantías necesarias en su ejercicio profesional) se podrían ver amenazadas ante un criterio tan amplio y general. En segundo lugar, no hay ningún indicativo de que el ejercicio de la abogacía entrañe forzosamente una mayor exposición a la opinión pública o que haya un interés general de los medios sobre estas personas, de modo que esta profesión no requiere la aceptación necesaria de una mayor injerencia en el derecho al honor y a la vida privada. Finalmente, no es posible asumir que los abogados tengan un acceso privilegiado a los medios de comunicación y a la opinión pública que conlleve su proyección como figura pública por el solo hecho de su profesión.

1a. LIV/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 6467/2018. 21 de octubre de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Tercera Parte
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN III, Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL PREVER LA SANCIÓN CONSISTENTE EN TENERLA POR NO PRESENTADA ANTE LA OMISIÓN DEL ACCIONANTE DE ADJUNTAR EL DOCUMENTO EN QUE CONSTE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO OBSTANTE EL REQUERIMIENTO FORMULADO, RESPETA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 34/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO. 5 DE AGOSTO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia**

4. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de con-



formidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se suscita entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante**

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,¹ toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes**

6. A fin de resolver la denuncia de contradicción de tesis resulta conveniente reseñar los criterios adoptados por los órganos contendientes en las sentencias que emitieron.

I. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, amparo directo 265/2019.

Antecedentes destacados

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Magistrado instructor de la Sala

¹ **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."



responsable requirió a la parte promovente para que subsanara las irregularidades en la presentación de su demanda y allegara: a) el documento con el que acreditara su personería; b) los documentos en que constaran las resoluciones impugnadas y de sus constancias de notificación; y, c) las pruebas que había ofrecido.

- El Magistrado instructor determinó que la parte promovente no cumplió el requerimiento, ya que **no presentó el oficio impugnado**, en el cual se resolvió el recurso de revisión **y su correspondiente acta de notificación**; en consecuencia, hizo efectivo el apercibimiento realizado y **tuvo por no presentada la demanda** del juicio contencioso administrativo.

- Contra la determinación del Magistrado instructor se interpuso recurso de reclamación, la cual fue confirmada por el Pleno de la mencionada Sala, resolución que constituye el acto reclamado en el amparo directo.

Consideraciones del Tribunal Colegiado

El órgano colegiado resolvió infundados los conceptos de violación, bajo las siguientes consideraciones:

- El requerimiento efectuado por el Magistrado instructor fue preciso, pues especificó los documentos que debía presentar.

- La determinación de tener por no interpuesta la demanda fue legal, ya que la promovente incumplió con los requisitos de procedencia consistentes en allegar **el oficio impugnado** (en el que se resolvió el recurso de revisión) y su relativa constancia de notificación, por ende, fue adecuado que la Sala responsable confirmara esa decisión.

- No asiste la razón a la quejosa en cuanto sostiene que fue erróneo tener por no presentada la demanda, pues la omisión de la resolución impugnada pudo haber sido subsanada por ella misma o por la autoridad durante la secuela procesal, planteamiento que desestimó, al considerar que la ley no permite que esto suceda, en cambio, contempla la presentación de tales documentales como requisito de procedencia, y la consecuencia de no cumplirlo es tener por no presentada la demanda.



- Consecuentemente, resolvió que no se violaron en perjuicio de la quejosa los derechos de audiencia, de tutela judicial efectiva, de seguridad jurídica, legalidad, ni el principio de interdicción a la arbitrariedad, pues la ley prevé cargas procesales que se deben cumplir y, al no hacerlo, el justiciable se hace acreedor a la consecuencia jurídica prevista.

- La resolución desfavorable a los intereses de la quejosa no implica violación al principio *pro homine* o pro persona, pues éste no podría servir como justificación para emitir actuaciones fuera del marco legal, ni deriva en que deba resolverse favorablemente, por tanto, no podría ser utilizado como fundamento para ignorar un presupuesto previsto en ley o improvisar uno inexistente.

II. Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, amparo directo 276/2014 (expediente del tribunal auxiliado 516/2014).

Antecedentes destacados

- Una persona física promovió juicio contencioso administrativo, la Magistrada instructora de la Sala responsable la previno para que presentara el original o copia certificada de **la resolución impugnada** y la apercibió que, de no hacerlo, tendría por no presentada la demanda.

- La promovente presentó dos escritos en los que alegó que no era necesaria la resolución original, sino que bastaba con que hubiera presentado copias simples, por lo cual, ante el incumplimiento de la prevención efectuada, la Magistrada hizo efectivo el apercibimiento y tuvo por **no presentada la demanda de nulidad**, decisión que fue confirmada por la Sala responsable, mediante recurso de reclamación. Esta última resolución constituye el acto reclamado en el juicio de amparo directo.

Consideraciones del Tribunal Colegiado

El órgano colegiado resolvió fundados, atendiendo a la causa de pedir, los conceptos de violación de la recurrente y los consideró suficientes para conceder el amparo, bajo las siguientes consideraciones:



- La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia determinó, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, en torno al derecho de **acceso a la justicia**, que implica, entre otros, la garantía a la **tutela jurisdiccional**, que el respeto a tal derecho se traduce en que el legislador no establezca requisitos u obstáculos innecesarios que dificulten o imposibiliten su ejercicio.

- El artículo 15, fracción III, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala los documentos que el promovente debe adjuntar a su escrito de demanda y los distingue respecto de las consecuencias por no hacerlo, sancionando cuando no se alleguen los previstos en las fracciones I a VI, con tener por no interpuesta la demanda, porque se entiende que resultan esenciales para accionar el funcionamiento del órgano jurisdiccional.

- La sanción prevista en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para el supuesto de que no se exhiba en original o en copia certificada el documento en que conste la resolución impugnada, no obstante su requerimiento, resulta desmedida, al no guardar equilibrio entre la magnitud de la sanción y la obligación formal que se estima incumplida, lo que hace que se contraponga con el derecho a la tutela jurisdiccional.

- Si bien se deduce que la exigencia de presentar la resolución impugnada tiene como finalidad su identificación en la demanda, para permitir la defensa de la parte demandada en relación con la pretensión de la actora, cabe precisar que tal resolución y la prueba de parte son cuestiones diferentes, aunque pueden converger y coexistir desde dos ópticas distintas, a partir de un solo documento, una como acto impugnado y otra como prueba propiamente dicha; de ahí que la actora **tiene la posibilidad** de identificar tal resolución y exhibir el documento como prueba para corroborar su existencia, además de que la autoridad demandada la tiene a su alcance por ser quien la generó.

- **Resulta excesiva** la sanción de **tener por no interpuesta la demanda**, como consecuencia de no exhibir el original o copia certificada de la concesión de pensión cuya nulidad se demandó, sino copia simple, ya que la consecuencia no guarda equilibrio entre la magnitud del hecho omitido y la obligación formal incumplida y, por ende, restringe el derecho de acceso efectivo a la jus-



ticia y es violatoria de la garantía de tutela jurisdiccional, pues es subsanable durante la secuela procesal, a través de la contestación a la demanda, o por la conducta procesal de la actora, conclusión que sostuvo con base en las jurisprudencias P./J. 113/2001² del Pleno y 1a./J. 42/2007³ de la Primera Sala de este Alto Tribunal.

Tesis aislada

El criterio emitido por este Tribunal Colegiado se encuentra contenido en la tesis (I Región)1o.15 A (10a.),⁴ cuyo contenido es:

"DEMANDA DE NULIDAD. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN III Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL PREVER LA SANCIÓN CONSISTENTE EN TENERLA POR NO PRESENTADA ANTE LA OMISIÓN DEL ACTOR DE ADJUNTAR EL DOCUMENTO EN QUE CONSTE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO OBSTANTE EL REQUERIMIENTO FORMULADO, CONTRAVIENE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JURISDICCIONAL, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 15, fracción III y penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al prever la sanción consistente en tener por no presentada la demanda de nulidad cuando el actor no

² "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.". Novena Época. Registro digital: 188804. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, página 5.

³ "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.". Novena Época. Registro digital: 172759. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, materia constitucional, tesis 1a./J. 42/2007, página 124.

⁴ Décima Época. Registro digital: 2007473. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 10, Tomo III, septiembre de 2014, materias constitucional y administrativa, página 2391 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas».



adjunte –en original y/o copia certificada– el documento en que conste la resolución impugnada, no obstante el requerimiento que en ese sentido se le formule, contraviene el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer una sanción excesiva que no guarda equilibrio entre la magnitud del hecho omitido y/o la obligación formal incumplida, obstaculizándose el acceso a la debida impartición de justicia, en virtud de que el perfeccionamiento del documento en que consta el acto impugnado es susceptible de colmarse durante la secuela procesal, ya sea por la autoridad demandada mediante las pruebas que rinda a través de la contestación de la demanda, o por medio de la conducta procesal del propio promovente."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis

7. De acuerdo con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una contradicción de tesis existe cuando concurren los siguientes supuestos:

A) Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes.

B) Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

8. Además, el Pleno de esta Suprema Corte ha determinado que la contradicción de tesis es existente, independientemente de que las resoluciones contendientes partan de aspectos fácticos distintos, siempre y cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, esto se refleja en la jurisprudencia P./J. 72/2010,⁵ que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS

⁵ Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7.



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."**

9. Asimismo, ha considerado que para que exista la contradicción es indispensable que lo afirmado en una sentencia se niegue en la otra o viceversa y que, además, la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad; de manera que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción se cumpla el propósito de unificar criterios y, en consecuencia, dar seguridad jurídica.

10. Conforme a lo anterior, se advierte que los Tribunales Colegiados contendientes interpretaron el contenido del artículo 15, fracción III y penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y sostuvieron criterios divergentes.

11. Esto es así, puesto que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito interpretó que exigir que la parte actora exhiba con su demanda el documento en que conste la resolución impugnada es un requisito de procedencia válido a la luz del derecho de acceso a la justicia y, por ende, la sanción consistente en tener por no interpuesta la demanda del juicio contencioso administrativo no vulnera dicho derecho fundamental. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, determinó que esa sanción es excesiva por no guardar equilibrio entre la magnitud del hecho omitido y la obligación formal incumplida y, por ende, restringe el derecho de acceso efectivo a la justicia y es violatoria de la garantía de tutela jurisdiccional, pues es subsanable durante la secuela procesal, a través de la contestación a la demanda, o por la conducta procesal de la actora.



12. No se soslaya que en el caso analizado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, se había presentado copia simple de la resolución impugnada y que dicho órgano consideró que era posible su perfeccionamiento, pues fue un pronunciamiento que no derivó de que la accionante, entonces quejosa, hubiese ofrecido tal perfeccionamiento al promover su demanda, en tanto que lo relevante fue que ese órgano jurisdiccional determinó que, pese a que era necesaria la identificación de tal resolución para la defensa de la autoridad demandada, ésta la conocía, ya que la había generado y la podía allegar con su contestación a la demanda, o lo podía hacer la actora durante la secuela procesal, es decir, lo trascendente es que **no se estimó un requisito de procedencia indispensable para instar la acción intentada y se consideró que el incumplimiento es sancionado con una consecuencia excesiva** y que, por ende, **restringe el derecho de acceso efectivo a la justicia y la garantía de tutela jurisdiccional**, por lo cual hubo un pronunciamiento discrepante respecto del mismo punto jurídico.

13. Conforme a lo anterior, esta Sala concluye que **sí existe la contradicción** de criterios denunciada, cuyo objeto es definir: si la exigencia del artículo 15, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de que la parte promovente adjunte a su demanda el documento en que conste la resolución impugnada, como requisito de procedencia para el juicio contencioso administrativo, respeta el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y si la sanción prevista en el penúltimo párrafo, en caso de incumplir el requerimiento respectivo, es excesiva o no.

QUINTO.—Estudio

14. Esta Suprema Corte ha analizado en diversas ocasiones el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva, en relación con los requisitos de procedencia, uno de ellos fue la contradicción de tesis 164/2016,⁶ en la que el Tribunal Pleno destacó que:

⁶ Fallada en sesión de dos de febrero de dos mil diecisiete, en la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente



- El reconocimiento de ese derecho fundamental se encuentra en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁷

- Garantiza a los justiciables acceder, en los plazos y términos que fijen las leyes, a tribunales independientes e imparciales, para plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso expedito, en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa respectiva y, de ser el caso, se ejecute esa decisión.⁸

- **No tiene el alcance de soslayar los presupuestos y formalidades procesales** necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los

Aguilar Morales, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al criterio que debe prevalecer y a la tesis que resuelve la contradicción.

⁷ Tesis aislada 1a. CCXCIV/2014 (10a.), de título y subtítulo: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.". (Décima Época. Registro digital: 2007062. Instancia: Primera Sala. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, materia constitucional, página 535 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas») y jurisprudencia **2a./J. 98/2014 (10a.), de título y subtítulo**: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL." [Décima Época. Registro digital: 2007621. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, materia constitucional, tesis 2a./J. 98/2014 (10a.), página 909 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de octubre de 2014 a las 9:30 horas»]

⁸ Jurisprudencia P./J. 113/2001, de rubro: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL." (Novena Época. Registro digital: 188804. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, página 5) y jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES." (Novena Época. Registro digital: 172759. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, materia constitucional, página 124)



justiciables tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los órganos jurisdiccionales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función, máxime que se desconocería la forma de proceder de los tribunales, en detrimento de las condiciones procesales de las partes en el juicio.⁹

- Aunque el sistema normativo interno goza de un amplio margen para articular la tutela judicial efectiva; los requisitos y formalidades que establezca el legislador deben ser proporcionales al fin u objeto perseguido, esto es, no deben lesionar la sustancia del derecho humano de referencia.¹⁰

15. Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno concluyó que el derecho fundamental de acceso a una tutela judicial efectiva consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y promover la actividad jurisdiccional que, **una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales**, permita al justiciable obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas, y si bien corresponde al legislador determinar en la normativa interna la articula-

⁹ Sobre el particular, véase la jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 909 y con registro digital: 2007621.

¹⁰ Tesis aislada 1a. CCXCIV/2014 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Si bien es cierto que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos gozan de un margen de apreciación para articular la tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también lo es que los requisitos y las formalidades establecidos en sede legislativa deben ser proporcionales al fin u objetivo perseguido, esto es, no deben lesionar la sustancia de ese derecho. Así, en el acceso a la jurisdicción se prohíbe al legislador no sólo la arbitrariedad e irrazonabilidad, sino también el establecimiento de normas que, por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón, revelen una desproporción entre los fines que aquellas formalidades y requisitos previstos en la ley preservan para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, frente a los intereses que sacrifican.". Décima Época. Registro digital: 2007062. Instancia: Primera Sala. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, materia constitucional, tesis 1a. CCXCIV/2014 (10a.), página 535.



ción del derecho de referencia, debe estimarse que ello tiene como fin lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, bajo la condición de que esos requisitos no resulten desproporcionales.¹¹

16. Y que, por ende, no se puede afirmar que el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio del fondo de las prestaciones o argumentos propuestos por los gobernados constituyan, por sí mismos, una violación al derecho humano citado, ya que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno, deben concurrir amplias garantías judiciales, como lo son las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva.¹²

17. Incluso, este Alto Tribunal no ha soslayado el principio pro persona, establecido en el numeral 1o. de la Norma Fundamental, que exige dar la protección más amplia al gobernado; sin embargo, ha aclarado que éste no significa que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos formales y de procedencia previstos en las leyes nacionales para la promoción de cualquier medio de defensa, puesto que esos requisitos formales y presupuestos procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución.¹³

¹¹ Jurisprudencia P./J. 113/2001, de rubro: "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL." (Novena Época. Registro digital: 188804. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, página 5).

¹² Jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL." (Décima Época. Registro digital: 2005917. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materia constitucional y común, página 325 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas»).

¹³ Jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCE-



18. De lo anterior se deriva la necesidad de determinar si un requisito de procedencia es razonable, para luego verificar si la consecuencia por su incumplimiento es proporcional o excesiva, para concluir si vulnera o no el derecho de acceso efectivo a la justicia, así como la garantía a la tutela jurisdiccional.

19. El artículo cuya interpretación se requiere para determinar el criterio que debe prevalecer es del contenido siguiente:

"Artículo 15. El demandante deberá adjuntar a su demanda:

"I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.

"II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con la que esté acreditada ante el tribunal, cuando no gestione en nombre propio.

"III. El documento en que conste la resolución impugnada.

"IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

"V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

"VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la autoridad demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el Magistrado instructor procede-

DENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.". (Décima Época. Registro digital: 2005717. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, materia constitucional, página 487 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas»).



rá conforme a lo previsto en el artículo 17, fracción V, de esta ley. Si durante el plazo previsto en el artículo 17 citado no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida resolución.

"VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

"VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante en el caso señalado en el último párrafo del artículo 44 de esta ley.

"IX. Las pruebas documentales que ofrezca.

"Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

"Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

"Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas.



"Cuando en el documento en el que conste la resolución impugnada a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades que en materia de operaciones entre partes relacionadas establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refiere la ley citada, no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV, quinto párrafo y 48, fracción VII, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación."

20. Como se puede apreciar, la disposición reproducida establece una serie de documentos que el accionante debe acompañar a su demanda, entre ellos, aquel en el que conste la resolución impugnada que, de no hacerlo, se establece la obligación para el Magistrado instructor de prevenirle para que en el plazo de cinco días subsane la omisión y que, de no cumplir con tal requerimiento, el precepto distingue entre dos consecuencias atendiendo a la naturaleza del documento, lo que implica que la exhibición de los enlistados en las fracciones I a VI, entre ellos aquel en que conste la resolución impugnada, constituyen presupuestos de procedencia para instar al juicio contencioso administrativo, pues de lo contrario, se tendrá por no presentada la demanda. Y, respecto de los demás documentos, por versar sobre pruebas, se les da un tratamiento distinto, ya que la consecuencia es no tenerlas por ofrecidas.

21. Es preciso destacar que se exige la exhibición del documento en que conste la resolución impugnada, a menos que se desconozca¹⁴ o que constituya una negativa ficta,¹⁵ pues estos supuestos, sobre los que no versa la contra-

¹⁴ **Artículo 16.** Cuando se alegue que la resolución administrativa no fue notificada o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de las impugnables en el juicio contencioso administrativo federal, se estará a las reglas siguientes:

"...

"II. Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien la atribuye, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia de la resolución administrativa y de su notificación, mismas que el actor deberá combatir mediante ampliación de la demanda."

¹⁵ **Artículo 15.** El demandante deberá adjuntar a su demanda:



dicción, tienen disposiciones específicas, en las que la carga de su presentación se atribuye a la autoridad y, en su caso, ésta debe demostrar su notificación.

22. Tampoco nos encontramos en la hipótesis de que la parte actora no tenga el documento en que conste la resolución impugnada en su poder, pues si se toma en consideración que el propio artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando esta circunstancia se suscita respecto pruebas documentales, posibilita que la accionante señale el archivo en que se encuentran para que se expidan o se requiera su remisión, entonces, atendiendo a una interpretación pro persona, por mayoría de razón, ante la exigencia de que se presente tal documento, como requisito de procedencia, debe considerarse que si el accionante expresara en su demanda que no cuenta con él, la Sala tendría que auxiliarle en su obtención o si legalmente puede obtener copia autorizada del original, habría posibilidad de que demostrara ante el Tribunal Contencioso que ya la solicitó, ya que, de no considerarlo así, se dejaría indefensa a la accionante.

23. Una vez establecido lo anterior, es preciso tener en cuenta que esta Segunda Sala ya ha analizado si la exigencia de los documentos contemplados en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como requisito de procedencia y la consecuencia de tener por no presentada la demanda, en caso de que no se subsane el requerimiento que está obligado a realizar el Magistrado instructor, es razonable a la luz del derecho de acceso a una justicia efectiva.

24. En el amparo directo en revisión 4391/2013¹⁶ esta Sala se pronunció sobre la necesidad de presentar copia del escrito de demanda para cada una de las partes, a la luz del derecho a un recurso efectivo, y tuvo presente lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso *Mohamed Vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas)*, a partir de lo cual, señaló que la

"...

"IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad."

¹⁶ Fallado el doce de marzo de dos mil catorce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Valls Hernández, Pérez Dayán (ponente), Luna Ramos y presidente Aguilar Morales. Ausente el Ministro Franco González Salas.



existencia de un verdadero recurso efectivo requiere la exigencia de los requisitos necesarios para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho, es decir, de condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.¹⁷

25. Agregó que para determinar si en un caso concreto la condición o presupuesto procesal establecidos por el legislador ordinario se apegan a lo dispuesto en la Norma Fundamental, deberá tomarse en cuenta, entre otras circunstancias, la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita y el contexto constitucional en el que ésta se da.

26. En ese asunto, concluyó que el requisito es racional, ya que se requiere que la parte demandada tenga conocimiento de los hechos aducidos por la actora, de sus pretensiones y las pruebas, a fin de que se garantice su derecho a una defensa adecuada y no viola el derecho a un recurso efectivo.

27. Posteriormente, esta Sala, en el amparo directo en revisión 5042/2015,¹⁸ examinó la necesidad de que se adjunten copias de los anexos de la demanda, consistentes en las resoluciones impugnadas y sus constancias de notificación, y reiteró el anterior criterio, para lo cual precisó que, pese a tratarse de un supuesto distinto de los previstos en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, podía llegar a similar conclusión, pues ese requisito también tenía como finalidad "**establecer mecanismos que proporcione a las partes todos los elementos para intervenir en el juicio, a fin de garantizar el respeto a las garantías de seguridad jurídica y dentro de éstas, a las de legalidad e igualdad en los procedimientos**".

28. Además, indicó que no inadvertía que la quejosa aducía que la consecuencia del incumplimiento del requisito era excesivo; sin embargo, resolvió que

¹⁷ Cfr. Caso Mohamed Vs. Argentina, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, veintitrés de noviembre de dos mil doce, párrafo 80.

¹⁸ Fallado el veintinueve de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Franco González Salas, Luna Ramos y Pérez Dayán (ponente).



una vez establecido el carácter esencial de la formalidad en comento, es dable concluir que la sanción no resulta excesiva, toda vez que para tener por no presentada la demanda, el órgano jurisdiccional se encuentra **obligado a prevenir a la parte actora para que subsane dicha omisión, con lo cual se garantiza el derecho de acceso a la justicia**, al dar al actor la oportunidad de subsanar las omisiones en que pudiese incurrir al presentar su demanda.

29. De manera más reciente, esta Segunda Sala examinó, en el amparo directo en revisión 3996/2018,¹⁹ justamente el supuesto específico que es materia de esta contradicción, ratificó que la decisión de tener por no interpuesta la demanda, ante el incumplimiento de la exigencia de que la parte actora presente la documental en la que conste la resolución combatida, no constituye una sanción excesiva, porque el órgano jurisdiccional está obligado a prevenir a la parte actora para que subsane su omisión, con lo cual se garantiza el derecho de acceso a la justicia.

30. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal examinó en sí misma la facultad del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para tener por no presentada una demanda, ante el incumplimiento de los requisitos de procedencia. Criterio que si bien es cierto interpretó un ordenamiento distinto, ya abrogado, también lo es que las razones siguen siendo aplicables, pues se trata del análisis de la atribución per se, de tener por no presentada la demanda, cuya naturaleza no cambia, más aún, el texto de la disposición actual es el mismo.²⁰

31. Dicha Sala concluyó que el numeral 38, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,²¹ abrogada, no vulneraba

¹⁹ Resuelto el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los Ministros Pérez Dayán (ponente), Franco González Salas y Luna Ramos. En contra los Ministros Laynez Potisek y Medina Mora Icaza. El primero de los disidentes expresó en su voto particular que el recurso debió ser desechado, por falta de importancia y trascendencia, ya que el tema de constitucionalidad había sido abordado en los amparos directos en revisión 4391/2013 y 5042/2015.

²⁰ Cabe destacar que en los asuntos que dieron origen a los juicios de amparo, uno se tuvo por no interpuesta la demanda conforme a la ley abrogada y el otro con base en la actual.

²¹ **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** (abrogada)

"Artículo 38. Los Magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones:



el derecho de tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la jurisdicción, ni en la de existencia de un recurso efectivo, pues sólo otorga facultades al Magistrado instructor para que deseche o **tenga por no presentada la demanda o, en su caso, la ampliación, por no ajustarse a lo previsto en la ley**, lo cual es acorde a los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²²

32. Dentro de las sentencias emitidas recientemente²³ por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, encontramos que reitera la necesidad de que los Estados Parte respeten las garantías judiciales, entre ellas, el debido proceso legal y el derecho a un recurso judicial efectivo y que éste debe ser sustanciado conforme a las reglas del debido proceso legal.

33. Bajo ese orden de ideas, se considera que el criterio que debe regir consiste en que la exigencia del artículo 15, fracción III, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de que la parte promovente adjunte a su demanda el documento donde conste la resolución impugnada, como requisito de procedencia para el juicio contencioso administrativo, no es un formalismo sin sentido, ni un obstáculo para el acceso a la justicia, ya que la existencia de formas concretas para acceder a ella deriva de la facultad del legislador in-

"I. Admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o su ampliación, si no se ajustan a la ley."

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

"Artículo 36. Los Magistrados instructores de las Salas Regionales con carácter de ordinarias, tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o su ampliación, si no se ajustan a la ley; ..."

²² Tesis: 1a. CLXXXI/2018 (10a.), de título y subtítulo: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL DE REFERENCIA, ABROGADA, NO VULNERA EL DERECHO A UNA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA.". (Décima Época. Registro digital: 2018863. Instancia: Primera Sala. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, materias constitucional y administrativa, página 465 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas»).

²³ Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400. Párrafo 294.



terno para establecer mecanismos que proporcionen a las partes todos los elementos para intervenir en el procedimiento, a fin de garantizar el respeto a los derechos de seguridad jurídica, legalidad e igualdad procesal.

34. De ahí que es válido que se exija a la accionante la presentación del documento en que conste la resolución impugnada, en la inteligencia de que los casos en que manifieste que no la conoce, no la tiene o constituya una negativa ficta, se rigen por normas específicas.

35. Y la consecuencia de tener por no presentada la demanda no constituye una sanción desproporcionada, pues no se da de inmediato, al no allegarse el referido documento junto con la demanda, ya que el Magistrado instructor del órgano contencioso administrativo federal se encuentra constreñido, en términos del párrafo tercero del artículo de mérito, a requerir a la accionante para que en un término razonable de cinco días subsane su omisión, y únicamente cuando tal prevención no es desahogada en sus términos se hace acreedor a la referida consecuencia, pues lo que se sanciona es la actitud contumaz de la parte promovente.

SEXTO.—**Decisión**

36. En atención a lo razonado, el criterio que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, en términos de lo dispuesto en los artículos 218 y 225 de la Ley de Amparo, es el siguiente:

DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN III, Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL PREVER LA SANCIÓN CONSISTENTE EN TENERLA POR NO PRESENTADA ANTE LA OMISIÓN DEL ACCIONANTE DE ADJUNTAR EL DOCUMENTO EN QUE CONSTE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO OBSTANTE EL REQUERIMIENTO FORMULADO, RESPETA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron el contenido del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y sostuvieron criterios divergentes, ya que mientras uno determi-



nó que exigir que la parte demandante exhiba con su demanda el documento en que conste la resolución impugnada, es un requisito de procedencia válido a la luz del derecho de acceso a la justicia y, en consecuencia, la sanción consistente en tenerla por no interpuesta no vulnera dicho derecho fundamental, el otro resolvió que esa sanción es excesiva por no guardar equilibrio entre la magnitud del hecho omitido y la obligación formal incumplida y, por ende, restringe el derecho de acceso efectivo a la justicia y es violatoria del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional, pues es subsanable durante la secuela procesal a través de la contestación a la demanda, o por la conducta procesal de la actora.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la fracción III, en relación con la sanción prevista en el penúltimo párrafo, ambos del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo respeta el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1, y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Justificación: Lo anterior, ya que la exigencia de que la accionante adjunte a su demanda el documento en el cual conste la resolución impugnada no constituye un formalismo sin sentido, ni un obstáculo para el acceso a la justicia, ya que la existencia de formas concretas para acceder a ella deriva de la facultad del legislador interno para establecer mecanismos que proporcionen a las partes todos los elementos para intervenir en el procedimiento, a fin de garantizar el respeto a los derechos de seguridad jurídica, legalidad e igualdad procesal, de ahí que es válido que se exija a la parte demandante la presentación del referido documento, en la inteligencia de que los casos en que manifieste que no lo conoce, que no lo tiene o que constituya una negativa ficta, se rigen por normas específicas y, por ende, la consecuencia de tener por no presentada la demanda no constituye una sanción desproporcionada, pues no se da de inmediato, sino que en caso de que no se allegue, el Magistrado instructor del órgano contencioso administrativo federal se encuentra obligado a requerir a la accionante para que en un término razonable de cinco días subsane su omisión y, únicamente cuando tal prevención no es desahogada en sus términos se hace



acreedora a la referida consecuencia, pues lo que se sanciona es la actitud contumaz de la parte promovente.

37. Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

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, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

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 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN III, Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL PREVER LA SANCIÓN CONSISTENTE EN TENERLA POR NO PRESENTADA ANTE LA OMISIÓN DEL ACCIONANTE DE ADJUNTAR EL DO-



CUMENTO EN QUE CONSTE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO OBSTANTE EL REQUERIMIENTO FORMULADO, RESPETA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron el contenido del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y sostuvieron criterios divergentes, ya que mientras uno determinó que exigir que la parte demandante exhiba con su demanda el documento en que conste la resolución impugnada, es un requisito de procedencia válido a la luz del derecho de acceso a la justicia y, en consecuencia, la sanción consistente en tenerla por no interpuesta no vulnera dicho derecho fundamental, el otro resolvió que esa sanción es excesiva por no guardar equilibrio entre la magnitud del hecho omitido y la obligación formal incumplida y, por ende, restringe el derecho de acceso efectivo a la justicia y es violatoria del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional, pues es subsanable durante la secuela procesal a través de la contestación a la demanda, o por la conducta procesal de la actora.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la fracción III, en relación con la sanción prevista en el penúltimo párrafo, ambos del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo respeta el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, numeral 1, y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Justificación: Lo anterior, ya que la exigencia de que la accionante adjunte a su demanda el documento en el cual conste la resolución impugnada no constituye un formalismo sin sentido, ni un obstáculo para el acceso a la justicia, ya que la existencia de formas concretas para acceder a ella deriva de la facultad del legislador interno para establecer mecanismos que proporcionen a las partes todos los elementos para intervenir en el procedimiento, a fin de garantizar el respeto a los derechos de seguridad jurídica, legalidad e igualdad procesal, de ahí que es válido que se exija a la parte demandante la presentación del referido documento, en la inteligencia de que los casos en que manifieste que no lo conoce, que no lo tiene o que



constituya una negativa ficta, se rigen por normas específicas y, por ende, la consecuencia de tener por no presentada la demanda no constituye una sanción desproporcionada, pues no se da de inmediato, sino que en caso de que no se allegue, el Magistrado instructor del órgano contencioso administrativo federal se encuentra obligado a requerir a la accionante para que en un término razonable de cinco días subsane su omisión y, únicamente cuando tal prevención no es desahogada en sus términos se hace acreedora a la referida consecuencia, pues lo que se sanciona es la actitud contumaz de la parte promovente.

2a./J. 50/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 34/2020. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México. 5 de agosto de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Liliana Hernández Paniagua.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, al resolver el amparo directo 276/2014 (cuaderno auxiliar 516/2014), el cual dio origen a la tesis (I Región)1o.15 A (10a.), de título y subtítulo: "DEMANDA DE NULIDAD. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN III Y PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, AL PREVER LA SANCIÓN CONSISTENTE EN TENERLA POR NO PRESENTADA ANTE LA OMISIÓN DEL ACTOR DE ADJUNTAR EL DOCUMENTO EN QUE CONSTE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO OBSTANTE EL REQUERIMIENTO FORMULADO, CONTRAVIENE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JURISDICCIONAL, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo III, septiembre de 2014, página 2391, con número de registro digital: 2007473, y



El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 265/2019.

Tesis de jurisprudencia 50/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Sección Segunda
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL RECLAMO NO DERIVA DE LA APLICACIÓN DE UNA NORMA GENERAL DECLARADA INVÁLIDA.

Hechos: A través de una denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad, se argumentó que con la reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del propio Estado el 10 de septiembre de 2019, se incumplió lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 25/2008, específicamente en la parte en que se ordenó al Congreso Local subsanar una omisión legislativa a través de la regulación del haber de retiro para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, previsto en el artículo 61 de la Constitución de la entidad, en su texto vigente antes de la reforma que motivó la denuncia y por la que se suprimió lo relativo a dicho haber de retiro.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad planteada en términos de los artículos 47, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 210 de la Ley de Amparo es improcedente cuando el reclamo no deriva de la aplicación de una norma general declarada inválida.

Justificación: En términos de las normas antes mencionadas, la denuncia por incumplimiento de una declaratoria general de inconstitucionalidad permite que



cualquier persona haga valer, ante un Juez de Distrito, que se le han aplicado normas declaradas inválidas previamente y, en caso de resultar fundada, el Juez ordenará a la autoridad aplicadora dejar sin efectos el acto denunciado. En este sentido, se trata de un procedimiento que tiene como presupuesto indispensable la aplicación de una norma general que se haya declarado inconstitucional, pues la resolución que recaiga versará precisamente sobre si se llevó a cabo esa aplicación o no.

2a. XLVI/2020 (10a.)

Recurso de inconformidad previsto en la fracción IV del artículo 201 de la Ley de Amparo 6/2019. Rogelio Assad Guerra y otros. 17 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 25/2008 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 1573, con número de registro digital: 22367.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Cuarta Parte

PLENOS DE CIRCUITO (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ABOGADO PATRONO. EL DESIGNADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER AMPARO DIRECTO [ALCANCE Y APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 90/2012 (10a.)].

CONTRADICCIÓN DE TESIS 16/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, TERCERO, CUARTO Y QUINTO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS SALVADOR MURGUÍA MUNGUÍA, ROBERTO CHARCAS LEÓN, JUAN JOSÉ ROSALES SÁNCHEZ, JACOB TRONCOSO ÁVILA Y MOISÉS MUÑOZ PADILLA. AUSENTE: RENÉ OLVERA GAMBOA. DISIDENTE Y PONENTE: OSCAR NARANJO AHUMADA. SECRETARIO: CARLOS ABRAHAM DOMÍNGUEZ MONTERO.

Ciudad Judicial Federal, Zapopan, Jalisco. Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, sesión ordinaria **virtual**, correspondiente al siete de septiembre de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver los autos de la contradicción de tesis 16/2019, originada con motivo de la denuncia presentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, a partir de la sentencia emitida en el recurso de reclamación 24/2019, al estimar que lo ahí resuelto se encuentra en contradicción con las consideraciones de los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto y Quinto, todos en Materia Administrativa del propio Circuito, sustentadas al fallar los recursos de reclamación 43/2018, 20/2018 y 42/2018, respectivamente; y,



RESULTANDO:

I. Antecedentes de la denuncia. Mediante oficio ******, de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve (fojas 1 a 13), los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunciaron ante el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito la posible contradicción de tesis suscitada entre el criterio emitido por ese órgano de control constitucional, al resolver el recurso de reclamación 24/2019 de su índice y el sostenido por los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto y Quinto, todos en Materia Administrativa del propio Circuito, al fallar en los recursos de reclamación 43/2018, 20/2018 y 42/2018, respectivamente.

El tribunal denunciante, básicamente consideró que la demanda de amparo directo puede ser promovida por el abogado patrono designado en el juicio contencioso administrativo local, en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, ya que su nombramiento se equipara al de un mandatario especial.

El criterio de los otros tribunales es opuesto; en efecto, los homólogos Tercero, Cuarto y Quinto, todos del Tercer Circuito, medularmente sostienen que el abogado patrono designado en el juicio de nulidad local carece de legitimación para promover demanda de amparo directo.

II. Trámite de la denuncia. El entonces Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por acuerdo de cuatro de junio de dos mil diecinueve (fojas 86 a 88), admitió a trámite la denuncia correspondiente y le asignó el número de registro 16/2019; señaló que el posible punto de contradicción consiste en determinar si el abogado patrono designado en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, tiene legitimación para promover el juicio de amparo directo; dispuso solicitar a las presidencias de los tribunales involucrados en la probable contradicción, que informaran si aún estaban vigentes los criterios por ellos sustentados en los recursos de reclamación materia de la denuncia; comunicar a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la admisión de la denuncia, con la finalidad de que se informara si se encontraba pendiente de trámite alguna contradicción de tesis radicada en el Máximo Tribunal del País, que guarde relación con la temática planteada en este caso.



Por acuerdo de veintiséis de junio de dos mil diecinueve (foja 193), el entonces Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito tuvo a los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto y Quinto informando que seguía vigente el criterio sustentado en las reclamaciones 43/2018, 20/2018 y 42/2018, de sus respectivos índices; que de la misma manera debían tenerse en cuenta al momento de resolver la contradicción de tesis las diversas ejecutorias dictadas por el tribunal referido en último orden, en los recursos de reclamación 1/2015, 7/2016 y 2/2017 de su índice, por la posible incidencia que pudieran tener en el asunto.

El director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante oficio *****, de fecha diecinueve de junio de dos mil diecinueve (foja 194), comunicó que de la consulta realizada en el sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver, así como de los acuerdos de admisión de las denuncias de contradicción de tesis dictados por el Ministro presidente durante los últimos seis meses no se advirtió la existencia de alguna contradicción de tesis radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que el punto a dilucidar guarde relación con la temática planteada en la presente contradicción de tesis; el oficio fue acordado mediante auto de presidencia de veintiocho de junio de dos mil diecinueve (foja 196).

III. Auto de turno. Por auto de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve (foja 197), se turnó el asunto al Magistrado Oscar Hernández Peraza, adscrito al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

Mediante oficio de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve (foja 200), con apoyo en el artículo 28 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, el Magistrado en mención solicitó una prórroga de veinte días hábiles para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, por estimar que la complejidad y trascendencia del asunto requería de un mayor estudio; plazo que le fue concedido en auto de presidencia de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve (foja 201).

Posteriormente el referido Magistrado, mediante oficio de ocho de enero de dos mil veinte (foja 204), devolvió el presente asunto a la presidencia del Pleno



en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por haber concluido el periodo de sesiones correspondiente al año dos mil diecinueve, lo cual, según refirió, hacía materialmente imposible presentar dicho proyecto; lo anterior fue acordado en auto de presidencia de diez de enero de dos mil veinte (foja 205).

IV. Retorno. Por auto de presidencia de veintitrés de enero de dos mil veinte (foja 207), se determinó retornar el asunto al Magistrado Oscar Naranjo Ahumada, integrante del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

V. Engrose del asunto. En tales condiciones, una vez que el Magistrado ponente elaboró el proyecto de resolución correspondiente el asunto fue listado para discutirse en la sesión ordinaria virtual de esta fecha, en donde por mayoría de cinco votos de los integrantes del Pleno, se decidió rechazar la propuesta inicial, y conforme a las reglas básicas de funcionamiento de este órgano colegiado el asunto le fue asignado al Magistrado Salvador Murguía Munguía, para la elaboración del engrose correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito tiene competencia legal para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 41, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, por tratarse de una contradicción suscitada entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

SEGUNDO.—Legitimación. La contradicción de tesis fue denunciada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quienes cuentan con legitimación para denunciar la posible contradicción de los criterios contendientes, de conformidad con las reglas establecidas en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—Criterios contendientes. Las consideraciones de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito que dieron origen



a la denuncia de contradicción de criterios, por su orden de mención, son las siguientes:

A) El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve resolvió por unanimidad de votos el recurso de reclamación 24/2019 (fojas 14 a 26), interpuesto por la parte quejosa en el juicio de amparo directo 84/2018, y en su ejecutoria consideró lo siguiente:

"Las transcripciones ponen de relieve que el anterior criterio derivó de la interpretación del artículo 5o. de la Ley **Federal** de Procedimiento Contencioso Administrativo, que se refiere a la figura específica del **autorizado**.

"Sin embargo, la problemática que justifica el sentido de esta ejecutoria deriva de una norma y una figura distintas, a saber, surge de la aplicación del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del **Estado de Jalisco**, que regula la institución del **abogado patrono**.

"Es así, pues, tales numerales a la letra dicen:

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco:
<p>"Artículo 5o.</p> <p>"... Los particulares o sus representantes podrán <u>autorizar</u> por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. <u>La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.</u> Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo.'</p>	<p>"Artículo 7. Las partes, en cualquier etapa procesal, podrán designar como <u>abogado patrono</u> a cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho. La designación se hará por escrito, el que deberá suscribir de conformidad la persona sobre quien recaiga el nombramiento.</p> <p>"<u>La persona designada en los términos del párrafo que antecede podrá recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, pero no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero.'</u></p>



"Así, es posible advertir que una y otra figuras son diversas en la medida en que:

"a) El autorizado en la instancia federal, cuenta con facultades para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, en el juicio contencioso administrativo federal.

"b) En tanto que el abogado patrono, de acuerdo con la legislación local, puede:

"• Recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos; y,

"• En general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó.

"En esa medida, la jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.) y la resolución de la que emanó, no cobran aplicación al caso, en la medida en que el Máximo Tribunal analizó una norma distinta a la invocada en este asunto, pues el precepto materia de estudio en la reclamación tiene un alcance diverso y más amplio, pues como se expuso, en la legislación local se establece que el **abogado patrono** tiene, a diferencia del **autorizado** con sede federal, la obligación de realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó.

"En lo conducente puede acudirse a la siguiente tesis:

"JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. LA OBLIGATORIEDAD DE SU APLICACIÓN, AUN EN SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA, ESTÁ SUJETA A QUE EN EL CASO CONCRETO SEA PROCEDENTE SU APLICACIÓN. La obligatoriedad que el artículo 192 de la Ley de Amparo dispone en la aplicación de las jurisprudencias que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y aun en suplencia de la deficiencia de la queja en los juicios de amparo cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por dichas jurisprudencias, conforme al artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo, está supeditada a que



en el caso concreto sea procedente su aplicación, hipótesis que no se presenta cuando la constitucionalidad de la ley no puede ser analizada en el juicio de amparo, como cuando el tema relativo no formó parte de la litis ante la responsable.¹

"Luego, para entender el alcance del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, debe tenerse en cuenta que conforme al principio pro persona, debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos fundamentales e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida si se busca establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, por lo que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

"Este principio se relaciona con la interpretación conforme, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental.

"En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro.

"En lo conducente, cobra aplicación el siguiente criterio:

"INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, marzo de 1999, tesis 2a. XXV/99, página 316, registro: 194460.



se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el Juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal



no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.²

"Ahora bien, el concepto de **abogado patrono** se emplea con referencia a un rol asumido por un profesionista del derecho.

"Recordemos que un abogado es un profesional que cuenta con la habilitación y el título necesarios para defender a una de las partes de un proceso judicial o para asesorar a un individuo en cuestiones jurídicas.

"En tanto que el Diccionario de Lengua Española (sic), define 'patrono' de la siguiente forma:

"patrono, na. (Del lat. *patronus*). m. y f. Defensor, protector, amparador³

"Así, puede decirse que un **abogado patrono** es quien brinda asesoramiento legal a su cliente, a partir de las facultades conferidas por el legislador local. Lo que no puede realizar es delegar o sustituir estas facultades en otro individuo.

"Ahora bien, destaca que entre las atribuciones que le son conferidas al **abogado patrono** se ubica la relativa a '... realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó.'

"En esos términos, al **abogado patrono** conforme a lo dispuesto en tal norma, se le erige en un auténtico representante judicial, cuya actuación dentro del juicio queda sujeta a la única condición de que los actos que realice puedan estimarse necesarios para la defensa de los derechos de su autorizante.

² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, tesis 1a./J. 37/2017 (10a.), página 239, registro: 2014332.

³ Real Academia Española. Vigésimo segunda edición. Tomo 8. Página 1156.



"En efecto, con el acto a través del cual el actor del juicio administrativo en el Estado de Jalisco designa como tal a un tercero ajeno a la relación procesal sustantiva, confieren a esa diversa persona, profesional del derecho, la capacidad procesal necesaria para actuar válidamente, en su nombre, sin que exista de manera expresa una limitante para actuar dentro del propio juicio; acto que se traduce en el encargo de cumplir en su interés y en su nombre, dentro del juicio, los actos jurídicos procesales necesarios para lograr que prosperen las pretensiones que se hagan valer en cualquier instancia.

"Ahora bien, las facultades de que está investido el **abogado patrono** no deben entenderse de manera limitativa, sino que esas atribuciones deben entenderse de manera enunciativa para establecer que una vez que el profesionista es autorizado, queda facultado para realizar cualquier acto que resulte necesario para la adecuada defensa de su autorizante.

"Por tanto, una vez que le es conferida la facultad para ejercer como **abogado patrono**, dentro de un juicio administrativo en el Estado de Jalisco, claro resulta que también queda facultado para realizar cualquier acto procesal que requiera la adecuada defensa de la parte a la que representa, con el propósito de lograr que prosperen las pretensiones de su asesorado.

"Siendo de esta manera, el **abogado patrono** es un auténtico representante facultado para realizar dentro del juicio administrativo y en función de las resoluciones que de tal juicio deriven, todos los actos procesales que exija la adecuada defensa de los intereses de su mandante, lo que en muchas ocasiones incluye una variedad de actos, si bien derivados de aquel juicio, no dentro del mismo, como puede ser la presentación de una demanda de amparo en que se combatan actos dentro del juicio en que tiene reconocido el indicado carácter, pues solamente de esta manera podrá realizar una adecuada defensa de las pretensiones de sus mandantes.

"Asimismo, considerar que las facultades en comento son limitativas, es decir, que se reducen a actuar dentro de la instancia ordinaria, se traduciría en una importante limitación a la adecuada defensa de las pretensiones deducidas en el juicio contencioso administrativo, en detrimento de las garantías de audiencia y adecuada defensa consagradas por los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal.



"Inclusive, debe ponderarse que el artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa, en términos de su numeral 2,⁴ establece que:

"Artículo 42. Los interesados y sus representantes legítimos podrán comparecer en juicio por sí o por medio del procurador con poder bastante.

"Las partes e interesados podrán designar por escrito, en cualquier etapa procesal, abogado patrono legalmente autorizado para el ejercicio profesional quien no podrá delegar en otro su función o nombrar diverso abogado patrono.

"La designación aceptada faculta al abogado para recabar, ofrecer, desahogar y objetar pruebas; interponer y continuar los recursos e incidentes, formular alegatos y en general, realizar todos los actos procesales salvo la adquisición de inmuebles que le correspondan a quien lo designó exceptuando la transacción, el desistimiento, la adquisición de inmuebles y los actos personalísimos que la ley o el Juez señalen. Cuando hubiere varios designados, podrán actuar conjunta o separadamente, pero en la práctica de diligencias o audiencias sólo uno de ellos podrá llevar la voz.

"El designado en los términos de éste artículo tendrá las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado."

"El citado precepto, que regula la figura del **abogado patrono**, se advierte que basta que las partes designen a un **abogado patrono** con título o cédula profesional y éste acepte el cargo conferido, para que con ello se encuentre facultado para interponer recursos y tramitar incidentes, ofrecer o rendir pruebas, alegar en las audiencias y realizar todos aquellos actos procesales que estime necesarios para la defensa de su patrocinado; en ese sentido, la función de los **abogados patronos** consiste en promover en favor de la parte que representa, tanto en las cuestiones de fondo como en las procesales; redactar los escritos

⁴ "Artículo 2. Los juicios que se promuevan con fundamento en lo dispuesto por el artículo precedente, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina esta ley.

"A falta de disposición expresa, y en cuanto no se oponga a lo prescrito en este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado."



de defensa; también desarrollar oralmente en la audiencia las razones que asistan a la parte, acto en el cual asumen la representación de ésta.

"Es decir, el **abogado patrono** tiene intervención en los juicios con el carácter de profesional del derecho para defender a la parte que representa.

"El propio dispositivo legal en cita, en su última parte establece categóricamente que el abogado patrono, tiene 'las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado'; figura jurídica que en nuestra entidad federativa se encuentra regulada en el numeral 2207 del Código Civil del Estado de Jalisco, que dispone:

"**Artículo 2207.** En los poderes generales judiciales, bastará decir que se otorgan con ese carácter, para que el apoderado pueda representar al poderdante **en todo negocio de jurisdicción voluntaria, mixta y contenciosa, desde su principio hasta su fin**; siempre que no se trate de actos que conforme a las leyes requieran poder especial, en tal caso se consignarán detalladamente las facultades que se confieran con su carácter de especialidad.—Este tipo de poderes sólo podrá otorgarse a personas que tengan el título de abogado, licenciado en derecho o a quien no tenga ese carácter se encuentre asesorado necesariamente por profesionales del derecho, quien deberá suscribir y actuar conjuntamente con el apoderado, en todos los trámites judiciales.'

"Entonces, si el artículo 6o.⁵ de la Ley de Amparo, dispone que el juicio de garantías debe ser promovido por la parte afectada, ya sea por su propio derecho, o a través de su representante legal o apoderado; resulta incuestionable que la demanda de amparo directo sí puede ser promovida por un **abogado patrono**, puesto que, como se dijo, su nombramiento se encuentra equiparado con el de un mandatario especial.

"Máxime que, en la respectiva exposición de motivos, relativa al decreto 15766, por el que se adicionaron los dos últimos párrafos del artículo 42 del

⁵ "Artículo 6o. El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley."



Código de Procedimientos Civiles de esta entidad federativa, de fecha treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en forma clara se expuso, en lo que interesa, lo siguiente:

"VI. De la misma manera, dado el cúmulo de ponencias presentadas ante los foros de consulta respecto del tema de la figura del abogado patrono, se decidió reglamentarla y reubicarla en el capítulo II del título segundo «De la personalidad», **ampliando sus facultades hasta para interponer el juicio de amparo** y limitando las mismas para celebrar transacciones, así como para desistirse y demás actos personalísimos que la ley o el Juez señalen.'

"De donde se advierte sin lugar a dudas, que el legislador jalisciense, al efectuar las modificaciones al numeral 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, tuvo como razón principal, entre otras cosas, la de ampliar las facultades del **abogado patrono**, para que, incluso, pudiera interponer el juicio de amparo en favor de su representado, aunado a que en atención a los principios pro persona y de tutela judicial efectiva, protegidos por los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en afán de no impedir el acceso al que se ha considerado el recurso judicial efectivo –juicio de amparo–, por ser tendente a maximizar esas garantías, sumado a que el abogado patrono tiene las mismas responsabilidades de un mandatario, es factible concluir que sí está facultado para promover el aludido procedimiento constitucional.

"Así, se estima que el procedimiento de origen se encuentra sub júdice, porque la decisión de la autoridad responsable, aún podría ser variada con motivo de la concesión de la protección constitucional; de lo que deriva entonces, que si su obligación conatural a su designación, es defender los intereses de su patrocinado que están en juego en el juicio natural, es inconcuso que tal expresión legislativa contiene imbíbido, a su vez, el aserto de que igualmente el abogado patrono debe contar con las facultades propias del mandatario especial, cuando, como en el caso, actúa en defensa de los intereses litigiosos cuya defensa le fue conferida; y en este caso, hasta la de promover el juicio de amparo; máxime que, tal como se ponderó antes, así lo especificó el legislador local en la exposición de motivos correspondiente.



"En lo conducente, se comparte el criterio contenido en la siguiente jurisprudencia:

"**ABOGADO PATRONO. EL DESIGNADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO A NOMBRE DE QUIEN LO DESIGNÓ CON ESE CARÁCTER.** De los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, deriva que el juicio constitucional debe promoverse por la persona a quien perjudique el acto reclamado, y que puede hacerlo por su propio derecho, o a través de su representante legal, o su apoderado; a su vez, el numeral 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, que regula la figura del abogado patrono, en su parte última dispone que éste tendrá «las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado»; y de todo ello se colige que el abogado patrono en la legislación procesal civil del Estado, se equipara a un apoderado especial, lo que se robustece con la exposición de motivos relativa al Decreto 15766, por el que se adicionaron los dos últimos párrafos del artículo 42 mencionado, de 31 de diciembre de 1994, pues en ella el legislador estableció expresamente, que las facultades del abogado patrono se ampliaban «... hasta para interponer el juicio de amparo ...»; con base en dicho marco legal, se concluye que el abogado patrono tiene legitimación para promover el juicio de amparo a nombre de quien lo designó con ese carácter.¹⁶

"Con motivo de lo anterior, se concluye que el **abogado patrono** designado en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, sí cuenta con legitimación para suscribir demanda de amparo a nombre de sus autorizantes.

"Entonces, en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo en vigor, cuando quien comparezca en el juicio de amparo en nombre del quejoso afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, deberá acreditarse con las constancias respectivas, con la salvedad de que en el amparo directo

⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo II, junio de 2015, tesis III.2o.C. J/3 (10a.), página 1501, registro: 2009365.



podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.

"Lo que en el caso sí quedó acreditado con las constancias que conforman el juicio número 3087/2017 del índice de la Primera Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco; pues mediante auto de diez de enero de dos mil dieciocho,⁷ el Magistrado Unitario reconoció el carácter de **abogado patrono** al indicado *****.

"Consecuentemente, lo que procede es revocar el auto controvertido, para el efecto de que, con fundamento en el artículo 106 de la ley de la materia, reconozca la personalidad ejercida por ***** , y provea de nueva cuenta en relación a la demanda de amparo."

B) Por su parte el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en sesión de catorce de diciembre de dos mil dieciocho resolvió por unanimidad de votos el recurso de reclamación 43/2018 (fojas 27 a 46), interpuesto por la parte quejosa en el juicio de amparo directo 320/2018; en su ejecutoria consideró, en la parte conducente:

"Del juicio de origen se observa que la actora demandó de la Unidad de Protección Civil y Bomberos de Jalisco la resolución de catorce de julio de dos mil dieciséis, por la que determinó negarle un estudio de riesgos, para el establecimiento de una estación de servicios.

"Mediante oficio presentado el diez de febrero de dos mil diecisiete el director general de la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos del Gobierno del Estado de Jalisco contestó la demanda, y señaló como 'abogados patronos, indistintamente, en los términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco a los **abogados** ***** ...'

"Tal carácter de abogados patronos les fue reconocido 'en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco ...' por el pre-

⁷ Fojas 36 a 37 *ibidem*.



sidente de la Sexta Sala Unitaria del entonces Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco en auto de treinta de marzo.

"Ahora bien, en relación con las facultades que se requieren para instar la acción constitucional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en sesión de dieciséis de mayo de dos mil doce, la 'solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012', sustentó el siguiente criterio:

"Ahora bien, el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, en su párrafo último, lo siguiente:

"«Artículo 5o. ...

"«Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a un licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo.»

"En este numeral se prevé la posibilidad de que el actor en el juicio contencioso administrativo o su representante legal autorice a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, elabore promociones de trámite, rinda pruebas, presente alegatos e, incluso, interponga recursos.

"Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Amparo señala:

"«Artículo 13. Cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, tal personalidad será admitida en el juicio de amparo para todos los efectos legales, siempre que compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas.»

"Del contenido de este precepto legal se observa que cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, ésta debe ser admitida en el juicio de garantías para todos los efectos legales, **pero no deriva de este numeral que el autorizado para oír notificaciones en**



el juicio contencioso administrativo tenga atribuciones para promover la demanda de amparo en representación de su autorizante.

"Al respecto, cabe traer a colación el contenido de los actuales artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o. de la Ley de Amparo, que dicen:

"«Artículo 107. ...

"«I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"«Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.»

"«Artículo 4o. El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.»

"El precepto constitucional aludido establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, y que tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; por su parte, el artículo 4o. de la Ley de Amparo transcrito prevé que el juicio de garantías sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.



"Lo anterior significa que sólo el quejoso directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional es el que está en aptitud de demandar la protección de la Justicia Federal, ya que la promoción del juicio de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir el agravio personal o directo, es decir, por quien figura como quejoso o por su representante legal, porque es el titular de la acción el único legitimado para decidir cuáles actos son los que en su concepto le causan perjuicio y de qué manera lesionan sus derechos fundamentales, conforme al principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo, con la salvedad de las excepciones previstas por los artículos 6o., 15, 17 y 213, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que, al ser la titularidad de la acción de amparo un derecho personalísimo, en principio, no es disponible para que la ejerzan personas distintas a los quejosos o diversas a quienes legalmente los representen, como es el caso de los autorizados para oír notificaciones en el juicio contencioso administrativo, **cuya participación se limita a la defensa del actor, exclusivamente en la jurisdicción ordinaria.**' (Lo destacado es de este órgano colegiado)

"Las anteriores consideraciones de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página mil ciento setenta y seis, que dice:

"AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004).—El artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite que el actor en el juicio contencioso o su representante legal, autorice por escrito a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, quien podrá elaborar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Amparo señala que cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, ésta será admitida en el juicio constitucional para todos los efectos legales, siempre que se compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas. Ahora, de esta última disposición no deriva que el autorizado para oír notificaciones tenga atribuciones para promover juicio de amparo directo en representación de su autorizante, ya que conforme a la fracción I del artículo 107



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, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso debe aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; todo lo cual significa que únicamente el directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional puede demandar la protección de la Justicia Federal, principio que la legislación reglamentaria de dicho precepto constitucional señala al disponer en su artículo 4o., que el juicio de amparo sólo podrá seguirlo el agraviado, su representante legal o su defensor, personas estas últimas que en todo caso podrían ser reconocidas en términos del citado artículo 13 para efectos de la promoción del juicio de amparo directo, pero no los autorizados para oír notificaciones, cuya participación se limita a la defensa del actor exclusivamente en la jurisdicción ordinaria.'

"De conformidad con dicha jurisprudencia y la ejecutoria relativa, el autorizado en el procedimiento contencioso administrativo carece de facultades para promover juicio de amparo.

"El artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, examinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispone:

"Artículo 5o. ...

"Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a un licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo.'

"En tanto que el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, indica, en lo conducente:



"**Artículo 7.** Las partes, en cualquier etapa procesal, podrán designar como abogado patrono a cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho. La designación se hará por escrito, el que deberá suscribir de conformidad la persona sobre quien recaiga el nombramiento.

"La persona designada en los términos del párrafo que antecede podrá recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, pero no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero.'

"Si bien se aprecia que el contenido de ambos artículos es similar, lo relevante es que de conformidad con lo dilucidado por la Suprema Corte, la falta de atribuciones del autorizado en el procedimiento contencioso administrativo deriva del contenido de los artículos 4 y 13 de la abrogada Ley de Amparo, así como del numeral 107, fracción I, de la Constitución General de la República, por estipularse en ellos que la acción constitucional debe ser ejercida por la parte directamente afectada; cuestión que deja evidente la aplicación analógica de la citada jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), toda vez que los razonamientos sobre los que se sustenta son plenamente aplicables en el caso.

"Sin que obste, el que el citado artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en su segundo párrafo, contenga una cláusula abierta que faculta a los autorizados para que realicen cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pues el alcance de sus facultades de 'defensa de los derechos del autorizante' debe circunscribirse a la defensa de los derechos del que lo autorizó en el juicio administrativo de origen, lo que no puede entenderse extensivo al ejercicio de una acción diferente como lo es la acción constitucional.

"Por tanto, aun cuando la quejosa presentó demanda de amparo por conducto de sus abogados patronos designados en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, el cual prevé que: 'Las partes, en cualquier etapa procesal, podrán designar como abogado patrono a cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de



abogado o de licenciado en derecho.'; lo cierto es que el citado artículo no establece que el abogado patrono se equipare a un mandatario en cuanto a sus facultades de representación, por tanto, si lo que los recurrentes pretendían era comparecer con amplias facultades y atribuciones a promover el juicio de amparo, debieron hacerlo a través de un poder en el que se le otorgaran dichas facultades.

"Además, como ya se dijo en el auto recurrido, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 435/2013, resuelta el diecinueve de marzo de dos mil catorce, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo alusión a la diversa contradicción de tesis 135/2013, que dio origen a la jurisprudencia 97/2013 (10a.), donde realizó una interpretación del artículo 1069 del Código de Comercio, que también es de contenido similar al artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, y al respecto dijo:

"Acorde con lo expuesto por este Alto Tribunal en los precedentes reseñados en las páginas anteriores, la acción es un derecho subjetivo procesal para promover y mantener un juicio ante un órgano jurisdiccional, cuyo ejercicio corresponde iniciarlo a quien formula una pretensión litigiosa y dice ser titular de un derecho controvertido, lo que ocurre mediante el acto de presentación de la demanda del juicio, pues es entonces que se formula una pretensión litigiosa ante un órgano jurisdiccional, por lo que los actos directamente vinculados con la formulación de tal pretensión inicial, o sea, la formulación de la demanda, son exigibles al actor como titular del derecho de acción o a su representante legal, pues lo que se define mediante tales actos es la debida formulación de la pretensión.

"Tal criterio, aplicado a la acción de amparo, arroja que la demanda de amparo exige que la petición provenga directamente de quienes figuran como quejosos (o sus representantes legales), pues al ser los titulares de la acción, son los únicos legitimados para decidir qué actos son los que les ocasionan perjuicio y de qué manera es que lesionan sus garantías individuales, conforme con el principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo y acorde con el contenido de los artículos 107, fracción I, de la Constitución, 4o. de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, así como de los artículos 5o., fracción I, y 6o. de la nueva Ley de Amparo vigente; es decir, debe contar con la firma autógrafa del quejoso o de su representante legal o apoderado, la que no puede sustituirse por la de sus autorizados designados



en términos amplios sólo para atender procesalmente el juicio mercantil de origen, pues ellos no son los titulares del derecho legítimamente tutelado. cuya salvaguarda se solicita a través del amparo.

"En relación con lo anterior, resulta que el artículo 1069 del Código de Comercio dispone:

“(Se transcribe contenido)

“Es relevante para el caso que acorde con su párrafo tercero, las partes pueden autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para realizar las actuaciones que se mencionan, **pero además, podrán realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante**, con las limitaciones de que, por un lado deberán acreditar encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho; y por otro, no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.

“Sin embargo, no se aprecia de su texto que mediante tal autorización se confiera al designado la facultad de ejercer una acción diversa en representación de su autorizante, dado que **el alcance de sus facultades de «defensa de los derechos del autorizante» debe circunscribirse en el marco de la defensa de los derechos que el autorizante llevó al juicio mercantil mediante el ejercicio de la acción correspondiente, lo que no puede entenderse extensivo al ejercicio de una acción diferente como lo es la acción de amparo.**

“En efecto, **aun cuando ese precepto contiene una cláusula abierta que faculta a los autorizados para que realicen cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, la amplitud de esa cláusula no significa que el autorizado pueda realizar absolutamente cualquier acto en nombre de su autorizante, ya que su participación debe armonizarse con el principio de instancia de parte agraviada, el cual reserva al quejoso como directamente afectado (o a su representante) la realización de determinados actos en exclusiva, de tal suerte que los actos directamente vinculados con la formulación de la pretensión inicial de amparo son exigibles al actor o a su representante legal, como son el acto de formulación de la demanda.**



"En tal virtud, resulta concluyente para resolver este asunto, que en la demanda de amparo directo en materia mercantil, la petición debe provenir directamente de quien figura como quejoso o de su representante legal o apoderado, porque es el titular de la acción y el único legitimado para decidir cuáles actos son los que, en su concepto, le ocasionan perjuicio y de qué manera lesionan sus garantías individuales o derechos humanos; ello conforme al principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo, pues acorde con el contenido conducente del artículo 107, fracción I, de la Constitución General, 4o. de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, así como 5o., fracción I, y 6o. de la nueva Ley de Amparo vigente, se desprende que el juicio de garantías se sigue a instancia de parte agraviada, lo que se traduce en que la demanda de amparo directo en materia mercantil sea suscrita por quien alega sufrir un agravio personal y directo, por quien es titular de la acción o su representante legal.

"En consecuencia, la persona autorizada en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio, no cuenta con facultades para ejercer la acción de amparo directo en representación de su autorizante.

"...

"En esa tesitura, aun cuando los artículos de la Ley de Amparo abrogada, así como el 11 de la ley vigente en la materia, prevén la posibilidad de que la personalidad o representación que se tenga reconocida ante la autoridad responsable, sea admitida en el juicio de amparo directo; debe advertirse que la figura procesal de autorización en términos amplios para oír y recibir notificaciones prevista en el artículo 1069 del Código de Comercio, no constituye un reconocimiento de personalidad ni de representación del autorizado respecto de su autorizante, sino únicamente revela un carácter procesal del autorizado, quien por disposición de la ley, queda facultado para llevar a cabo las actuaciones procesales señaladas por cuenta y en defensa de los derechos del autorizante dentro del proceso de origen respectivo, pero no en nombre, ni en representación, ni como extensión de la personalidad de su autorizante.

"...

"De dicha ejecutoria surgió la jurisprudencia 97/2013 (10a.), de rubro y texto siguientes:



"«AMPARO DIRECTO EN MATERIA MERCANTIL. EL AUTORIZADO POR LAS PARTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER AQUEL JUICIO A NOMBRE DE SU AUTORIZANTE. La acción es un derecho subjetivo procesal para promover y mantener un juicio ante un órgano jurisdiccional, cuyo ejercicio corresponde iniciarlo a quien plantea una pretensión litigiosa y dice ser titular de un derecho controvertido, por lo que los actos vinculados directamente con la fijación de tal pretensión inicial, como lo es la formulación de la demanda, son exigibles al titular del derecho de acción o a su representante legal o apoderado. Tal criterio, aplicado al juicio de amparo, implica que para formular la demanda sea exigible que la petición provenga de quienes figuran como quejosos (o sus representantes legales o apoderados), pues al ser los titulares de la acción, son los únicos legitimados para decidir qué actos son los que les ocasionan perjuicio y de qué forma se lesionan sus garantías individuales o derechos humanos, conforme al principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo, acorde con los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4o. de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 20 (sic), y 5o., fracción I, y 6o. de la Ley de Amparo vigente desde el 3 del mismo mes y año. En ese sentido, la demanda de amparo debe formularse por el quejoso o su representante legal o apoderado, sin que pueda sustituirse por un autorizado designado en los términos amplios que prevé el artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, porque incluso de los artículos de la Ley de Amparo abrogada y 11 de la ley vigente, se advierte que dicha autorización sólo surte efectos para atender procesalmente el juicio mercantil de origen, ya que el alcance de las facultades de <defensa de los derechos del autorizante>, no se traduce en que pueda realizar cualquier acto en nombre de éste, sino que su participación, por un lado, debe entenderse limitada a la tramitación del proceso mercantil de origen, por ser una autorización de tipo procesal en la que el legislador no previó que el autorizado adquiriera el carácter de representante legal; y, por otro, porque tales facultades procesales deben armonizarse con el principio de instancia de parte agraviada que rige en materia de amparo, acorde con el cual se reserva al quejoso como directamente afectado la formulación de la demanda de amparo directo en materia mercantil. En consecuencia, en el juicio de amparo directo en esta materia, la demanda debe provenir directamente de quien figura como quejoso o de su representante legal o apoderado, calidades que no se surten respecto del autorizado conforme



al artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio.» (Lo destacado es de este Tribunal Colegiado)

“De igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró en dicha contradicción, en lo que interesa, lo siguiente:

“Por su parte, se estima que tampoco existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por la Primera y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que ambos criterios son coincidentes al establecer que sólo el quejoso directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional es el que está en aptitud de demandar la protección de la Justicia Federal, ya que la promoción del juicio de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir el agravio personal o directo, es decir, por quien figura como quejoso o por su representante legal, porque **es el titular de la acción el único legitimado para decidir cuáles actos son los que en su concepto le causan perjuicio y, de qué manera lesionan sus derechos fundamentales conforme al principio de instancia de parte agraviada** que rige en el juicio de amparo (salvo las respectivas excepciones) ya que **al ser la titularidad de la acción de amparo un derecho personalísimo, en principio no es disponible para que la ejerzan personas distintas a los quejosos o diversas a quienes legalmente los representen, como es el caso de los autorizados en los respectivos procesos naturales, cuya participación se limita a la defensa del actor exclusivamente en la jurisdicción ordinaria.**

“Además, nótese que el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se construye a partir de hacer un análisis de diversas resoluciones emitidas tanto por el Pleno como por las propias Salas de este Alto Tribunal, entre las que destaca precisamente la solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012, resuelta por esta Segunda Sala.’ (Lo resaltado es de este órgano colegiado)

“Entonces, si la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando analizó el artículo 1069 del Código de Comercio,⁸ resolvió que aunque el

⁸ Que en su párrafo tercero dice:



precepto 1069 del Código de Comercio contiene una cláusula abierta que faculta a los autorizados para que realicen cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, tal amplitud de esa cláusula no significa que el autorizado pueda realizar absolutamente cualquier acto en nombre de su autorizante, ya que su participación debe armonizarse con el principio de instancia de parte agraviada, el cual reserva al quejoso como directamente afectado o a su representante la realización de determinados actos en exclusiva, de tal suerte que los actos directamente vinculados con la formulación de la pretensión inicial de amparo son exigibles al actor o a su representante legal, como son el acto de formulación de la demanda; y que, por tanto, la petición del amparo debe provenir directamente de quien figura como quejoso o de su representante legal o apoderado, porque es el titular de la acción y el único legitimado para decidir cuáles actos son los que, en su concepto, le ocasionan perjuicio y de qué manera lesionan sus garantías individuales o derechos humanos, conforme al principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo.

"Artículo 1069 ...

"Las partes podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad 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.** Las personas autorizadas conforme a la primera parte de este párrafo, deberán acreditar encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho, debiendo proporcionar los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización y mostrar la cédula profesional o carta de pasante para la práctica de la abogacía en las diligencias de prueba en que intervengan, en el entendido que el autorizado que no cumpla con lo anterior, perderá la facultad a que se refiere este artículo en perjuicio de la parte que lo hubiere designado, y únicamente tendrá las que se indican en el penúltimo párrafo de este artículo."

Redacción que en lo que aquí interesa, es de contenido similar al segundo párrafo del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que dice:

"Artículo 7. Las partes, en cualquier etapa procesal, podrán designar como abogado patrono a cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho. La designación se hará por escrito, el que deberá suscribir de conformidad la persona sobre quien recaiga el nombramiento.

"La persona designada en los términos del párrafo que antecede podrá recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos **y en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, pero no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero.**"



"Con base en ello, es evidente que el abogado patrono en el juicio de nulidad no tiene legitimación para promover la demanda de amparo. Además como se dijo, el promovente no tiene reconocido en el expediente de origen el carácter de apoderado o representante legal del actor, que lo faculte para promover el juicio de amparo.

"Por lo anterior, se llega a la conclusión de que los abogados patronos que la quejosa autorizó en los términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, carecen de legitimación para promover la referida demanda de amparo, por lo que fue legal que se desechara la demanda de amparo directo, al actualizarse la causal de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 6o., ambos de la Ley de Amparo.

"Por lo demás, requiere precisar que, según se vio, la Sala Unitaria reconoció el carácter a los abogados patronos conforme al artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa, y no con fundamento en el artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, de ahí que no sea aplicable al caso la jurisprudencia que cita la recurrente.

"Sin que sea óbice para resolver en ese sentido, que la citada legislación civil sea de aplicación supletoria a la Ley de Justicia Administrativa, pues de acuerdo al artículo 2^o de esta última, se acude a dicha supletoriedad 'A falta de disposición expresa', y en el caso el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa sí regula lo relativo a los abogados patronos.

"Además de lo anterior, el juicio de amparo es improcedente en razón de que la parte quejosa es la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos del Estado de Jalisco, quien como se dijo, tiene el carácter de autoridad demandada en el juicio de nulidad de origen y, por tanto, dada la naturaleza del acto que allá

⁹ **Artículo 2.** Los juicios que se promuevan con fundamento en lo dispuesto por el artículo precedente, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina esta ley.

"A falta de disposición expresa, y en cuanto no se oponga a lo prescrito en este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado."



se impugnó, carece de legitimación para promover juicio de amparo directo en contra de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por no causarle perjuicio de índole patrimonial.

"De acuerdo con el artículo 7o. de la Ley de Amparo, su legitimación está condicionada a que la norma general, acto u omisión de autoridad que reclame, afecte su patrimonio; esto es, afecte derechos susceptibles de valoración pecuniaria de los que es titular, que le sirvan directamente para llevar a cabo sus funciones administrativas, lo cual no sucede en el caso.

"Según se vio del juicio de origen, la actora demandó de la Unidad de Protección Civil y Bomberos de Jalisco la resolución de catorce de julio de dos mil dieciséis, por la que se determinó negar el estudio de riesgos para el establecimiento de una estación de servicios.

"El tribunal responsable, en la sentencia reclamada consideró inoperantes los agravios expresados en el recurso de apelación y confirmó la sentencia recurrida en la que se declaró 'la nulidad de la resolución administrativa impugnada, misma que se hizo consistir en el oficio *****', de fecha 14 catorce de julio del año 2016 dos mil dieciséis, en el cual se determinó como no procedente el estudio de riesgos, para el efecto de emitir una nueva resolución en la cual se declare como procedente el estudio de riesgos presentado por la ciudadana actora en el presente juicio, presentado ante esa dependencia el día 4 cuatro de mayo del año 2016 dos mil dieciséis.'

"Por tanto, como se anticipó, la autoridad demandada en el juicio de nulidad carece de legitimación para promover juicio de amparo directo contra la sentencia emitida, al resolver el recurso de apelación, pues el acto que reclama no afecta su patrimonio, y aun cuando la sentencia reclamada no haya sido favorable a sus intereses, aquélla no pierde su calidad de autoridad para adquirir automáticamente la de particular, ya que no existe precepto constitucional o legal que autorice una ficción en ese sentido por el solo hecho de que pudiera ocasionársele algún perjuicio.

"Es aplicable el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 171/2005, publicada en la página 467



del Tomo XXIII, enero de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

"ÓRGANO DEL ESTADO QUE PROMUEVE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE GARANTÍAS CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS AFECTAN SOLAMENTE EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PÚBLICAS.—El Estado puede solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, por conducto de los funcionarios o representantes designados en las leyes, únicamente cuando se ven afectados los intereses patrimoniales de las personas morales oficiales, conforme al artículo 9o. de la Ley de Amparo. Sin embargo, cuando la potestad pública ocurre en demanda de garantías a través de uno de sus órganos, por considerar lesionado el ejercicio de sus funciones por un acto del mismo poder, sin que su esfera patrimonial sufra alguna alteración, de acuerdo con el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 4o. y 9o. del mismo ordenamiento, resulta improcedente el respectivo juicio de garantías porque en tal supuesto los actos reclamados sólo afectan el ejercicio de la función pública, pero no atañen a la esfera jurídica de derechos que como gobernado tiene un funcionario público, pues aun cuando los actos reclamados no hayan favorecido sus intereses, no pierde su calidad de autoridad para adquirir automáticamente la de particular, ya que no existe precepto constitucional o legal que autorice una ficción en ese sentido por el solo hecho de que pudiera ocasionársele algún perjuicio.'

"También es aplicable, por las razones que la informan, la jurisprudencia 203/2007 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 210 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, que dice:

"AMPARO DIRECTO. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO LAS PERSONAS MORALES OFICIALES DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR ACTOS RELACIONADOS CON EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A SUS SERVIDORES PÚBLICOS.—Conforme al artículo 9o. de la Ley de Amparo, las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de garantías cuando el acto o ley que reclamen afecte sus intereses patrimoniales; sin embargo, tal disposición debe



interpretarse en el sentido de que dicha afectación sólo ocurre cuando aquéllas realizan actividades con el carácter de personas de derecho privado, mas no cuando lo hacen en ejercicio de sus atribuciones propias investidas de imperio. Así, no existe la afectación a intereses patrimoniales de las personas morales oficiales del Estado de Jalisco y sus Municipios y, en consecuencia, carecen de legitimación para promover el juicio de amparo directo, si el acto que reclaman deriva de un procedimiento contencioso administrativo sustanciado ante el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado, en el que tuvieron el carácter de autoridades demandadas con motivo de las sanciones que impusieron a sus servidores públicos por incurrir en responsabilidad administrativa, pues tal actuación proviene del ejercicio de las facultades que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco les otorga, convirtiéndolas en autoridades encargadas de vigilar que sus servidores públicos cumplan con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y en caso de inobservancia, instaurar el procedimiento disciplinario respectivo e imponer la sanción que corresponda; actividad ésta que no puede equipararse a la que realiza el mismo órgano del Estado en su calidad de patrón en las relaciones laborales con sus trabajadores, en las que actúa despojado de imperio, pues la destitución de un servidor público en aquel procedimiento no tiene la misma naturaleza jurídica que el despido del trabajador en materia laboral.'

"Asimismo, es aplicable, en sentido contrario, la tesis XXXIX/2011 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 311 del Tomo XXXIII, abril de 2011, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyos título y contenido dicen lo siguiente:

"ÓRGANOS DEL ESTADO. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE UN JUICIO CIVIL EN EL QUE PARTICIPAN SIN ATRIBUTOS DE AUTORIDAD, EN DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE AMPARO).—En los términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, las personas morales oficiales sólo pueden promover un juicio de amparo cuando el acto o ley que se reclame afecte sus «intereses patrimoniales». Ahora bien, debido a la naturaleza del juicio de amparo, como medio de control del poder público a favor de los gobernados, los órganos del Estado no pueden acudir al amparo para defender la legalidad de actos de autoridad; en cambio,



sí están legitimados para promover juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva que resuelve una acción civil, ejercida por alguno de ellos para reclamar prestaciones de carácter patrimonial que corresponden al erario público, pues en esta hipótesis se colman los requisitos de legitimación que establece el indicado artículo 9.'

"Los criterios citados son aplicables al caso conforme a lo establecido en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que si bien se refieren a la interpretación del artículo 9o. de la Ley de Amparo abrogada, su contenido es similar al artículo 7o. de la norma vigente.

"La anterior consideración es así, puesto que, en coincidencia con lo expresado en la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que enseguida se transcribirá, el último precepto de referencia, no contiene variación alguna en su sentido y alcance para que proceda darle una interpretación distinta, por lo que los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, en relación a que el amparo solicitado por las personas morales oficiales, en el sentido de que están legitimadas para acudir al juicio por cualquier situación especial que pudiera afectar sus intereses patrimoniales en la que se ubiquen en un plano de derecho equiparable al de cualquier persona del derecho privado e, incluso, ante otros entes jurídicos oficiales, siguen vigentes de conformidad con el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo en vigor, pues se insiste no contrarían sus disposiciones.

"La tesis aludida es la IV.2o.A.46 K (10a.), publicada en la página 2243 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, Décima Época, de rubro (sic) y texto siguientes:

"AMPARO PROMOVIDO POR LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS, EL DISTRITO FEDERAL, LOS MUNICIPIOS O CUALQUIER PERSONA MORAL PÚBLICA. LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA, SON APLICABLES PARA SU PROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7o. DE LA LEY VIGENTE.—El artículo 7o. de la Ley de Amparo vigente, es similar al 9o. del ordenamiento en la materia abrogado, y las diferencias existentes entre ambas disposiciones estriban en que la referencia



a: «personas morales oficiales» de éste, como legitimadas para promover el juicio, fue sustituida, en aquél, por: «la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier persona moral pública»; asimismo, en lugar de aludirse únicamente al «acto o a ley que se reclame», ahora se hace referencia a «norma general, acto u omisión», como reclamables y, finalmente, en la disposición vigente se expresa que la afectación patrimonial debe ser en las «relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares», sin que el Poder Reformador expresara el motivo que dio lugar a la modificación de la disposición en comento. No obstante, debe considerarse que la intención del propio legislador al crear el artículo 90, referido, con una redacción diferente a la utilizada antes de su entrada en vigor, no implica variación alguna en su sentido y alcance que amerite darle una interpretación distinta, por lo que los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en relación con el amparo solicitado por las personas morales oficiales, al emitir la tesis de rubro: «ESTADO, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PEDIDO POR EL.»; la jurisprudencia 2a./J. 45/2003 y las tesis aisladas P. XXV/2010, 1a. XXXIX/2011, 2a. XLVII/2013 (10a.) y 1a. CXIII/2013 (10a.), en el sentido de que están legitimadas para acudir al juicio, por cualquier situación especial que pudiera afectar sus intereses patrimoniales en la que se ubiquen en un plano de derecho equiparable al de cualquier persona del derecho privado e, incluso, ante otros entes jurídicos oficiales, siguen vigentes de conformidad con el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, pues no contrarían sus disposiciones. Esto es así, porque conforme al artículo 1 de la Convención Interamericana sobre Personalidad y Capacidad de Personas Jurídicas en el Derecho Internacional Privado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1987, y a las disposiciones del título segundo del libro primero del Código Civil Federal, que hace referencia a las personas jurídicas de carácter público y de naturaleza privada, la persona jurídica pública recae en un ente indeterminado denominado Estado-gobierno que se compone de diversos órganos públicos que dependen de él, por lo que las personas morales o jurídicas públicas, como se denominan en la ley actual, también son llamadas personas morales o jurídicas oficiales, como se señalaban en la ley abrogada y, en esencia, están referidas a la entidad Estado-gobierno, por lo que la variación en la redacción de la norma en vigor no implica un entendimiento distinto al sentido que la legislación anterior indicaba. Además, el hecho de que actualmente se precise que esas personas morales públicas pueden promover amparo contra toda norma general, acto u omisión de la



autoridad, cuando la previa refería a las «leyes o actos», implica lógicamente la adecuación en la redacción con las demás disposiciones que integran el ordenamiento fuente y, finalmente, el hecho de que se añadiera que el amparo procede contra una norma general, acto u omisión, que afecten a aquellas en su patrimonio, «respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares», tampoco implica dar una interpretación diversa al sentido de la norma, pues esa precisión válidamente puede derivar de los múltiples criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos precisados, máxime que en la propia iniciativa en que se propuso la norma como fue publicada, se indicó que el antecedente de la propuesta era el proyecto de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde, a su vez, se integró el numeral 6o. con redacción similar al ahora publicado, motivándose en el sentido de que se optó por permitir a los entes ahí mencionados el acceso al amparo cuando actúen en un plano de igualdad con los particulares, porque en tales casos se han despojado de sus facultades de imperio.'

"En razón de lo anterior, lo que procede es declarar infundado el recurso y confirmar el auto recurrido."

C) El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en sesión de once de octubre de dos mil dieciocho resolvió por unanimidad de votos el recurso de reclamación 20/2018 (fojas 47 a 63), interpuesto por la parte quejosa en el juicio de amparo directo 53/2018, ejecutoria en la cual consideró, en la parte conducente:

"Pues bien, las alegaciones sintetizadas son inoperantes, en parte, e infundadas en lo demás, como se verá enseguida.

"Son inoperantes, en la parte en que se afirma que para ejercer las facultades de los abogados patronos del quejoso para promover la demanda de amparo, se debe atender lo establecido en el artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco; cuenta habida que dicho planteamiento se intenta sustentar en una premisa inexacta.

"Esto, porque de la lectura de la demanda que dio inicio al juicio de origen, así como del auto de dieciocho de mayo de dos mil quince, recaído a la misma,



se aprecia que la autorización efectuada a favor de ***** , se sustenta única y exclusivamente en el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

"Pero además, aunque el artículo 2o., último párrafo, de esa legislación, prevé la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco; no debe perderse de vista que, en lo que atañe a la figura del abogado patrono, no se actualiza uno de los supuestos necesarios para que opere esa supletoriedad, consistente en que la ley a suplir no contemple o regule deficientemente la institución o cuestión jurídica que pretende aplicarse supletoriamente.

"Se invoca en este sentido, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065:

"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.'

"En efecto, el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, con base en el cual se designó en el juicio de origen como abogado patrono de los ahora quejosos al profesionista que suscribe la demanda de



amparo, regula en forma específica y con todo detalle esa figura, pues dispone, entre otros aspectos, que dicha designación otorga facultades para recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y, en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos del autorizante, pero que no se podrán delegar o sustituir tales facultades en un tercero.

"Luego, al ser esto así, se torna inoperante la aplicación supletoria del artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles de esta entidad federativa, en cuanto a las facultades del abogado patrono; pues en las condiciones apuntadas, no existe laguna o imprecisión en la Ley de Justicia Administrativa que deba ser llenada a través de las disposiciones de esa diversa legislación.

"Así las cosas, es inoperante la parte de los agravios que se contesta, en tanto que se apoya en la falsa premisa de que el abogado patrono cuenta con las facultades establecidas en el invocado numeral 42 de la codificación adjetiva civil.

"Apoya este razonamiento, la tesis jurisprudencial de la Segunda Sala del Más Alto Tribunal Federal, que enseguida se inserta:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS. Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.' (Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1326).

"En consecuencia, carece de aplicación en beneficio del recurrente, la tesis que cita con el rubro: 'ABOGADO PATRONO. EL DESIGNADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO A NOMBRE DE QUIEN LO DESIGNÓ CON ESE CARÁCTER.'; porque al margen de que se trata de un criterio sustentado por otro órgano colegiado, que no es de observancia obligatoria para este tribunal, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, el mismo se sustenta precisamente en la norma procesal civil que



ya se ha establecido que es inaplicable respecto del abogado patrono designado en el juicio contencioso administrativo local, por lo que tampoco es aplicable la tesis que cita el recurrente de la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de rubro: 'MANDATO. EL MANDANTE PUEDE LIMITARLO CUANDO Y COMO LE PAREZCA.', que alude al mandato en materia civil.

"Por otra parte, es infundada la afirmación de que son inaplicables las jurisprudencias en que se sustenta el auto recurrido, respecto del autorizado en el juicio contencioso administrativo federal.

"Como base para demostrar lo inexacto de tales argumentos, es necesario atender a las consideraciones expuestas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, en sesión de dieciséis de mayo de dos mil doce, la solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012:

"... Ahora bien, el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, en su párrafo último, lo siguiente:

"«Artículo 5o. ...

"«Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a un licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo.»

"«En este numeral se prevé la posibilidad de que el actor en el juicio contencioso administrativo o su representante legal autorice a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, elabore promociones de trámite, rinda pruebas, presente alegatos e, incluso, interponga recursos.

"Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Amparo señala:

"«Artículo 13. Cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, tal personalidad será admitida en el



juicio de amparo para todos los efectos legales, siempre que compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas.»

“Del contenido de este precepto legal se observa que cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, ésta debe ser admitida en el juicio de garantías para todos los efectos legales, pero no deriva de este numeral que el autorizado para oír notificaciones en el juicio contencioso administrativo tenga atribuciones para promover la demanda de amparo en representación de su autorizante.

“Al respecto, cabe traer a colación el contenido de los actuales artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o. de la Ley de Amparo, que dicen:

“«Artículo 107. ...

“«I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

“«Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.»

“«Artículo 4o. El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.»

“El precepto constitucional aludido establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, y que tratándose de actos o



resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; por su parte, el artículo 4o. de la Ley de Amparo transcrito prevé que el juicio de garantías sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

"Lo anterior significa que sólo el quejoso directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional es el que está en aptitud de demandar la protección de la Justicia Federal, ya que la promoción del juicio de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir el agravio personal o directo, es decir, por quien figura como quejoso o por su representante legal, porque es el titular de la acción el único legitimado para decidir cuáles actos son los que en su concepto le causan perjuicio y de qué manera lesionan sus derechos fundamentales, conforme al principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo, con la salvedad de las excepciones previstas por los artículos 6o., 15, 17 y 213, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que, al ser la titularidad de la acción de amparo un derecho personalísimo, en principio, **no es disponible para que la ejerzan personas distintas a los quejosos o diversas a quienes legalmente los representen, como es el caso de los autorizados para oír notificaciones en el juicio contencioso administrativo, cuya participación se limita a la defensa del actor, exclusivamente en la jurisdicción ordinaria.**'

"Si bien la ejecutoria antes transcrita, así como la jurisprudencia de ella derivada, parten de la interpretación de la ahora abrogada Ley de Amparo; de cualquier manera siguen siendo aplicables a los asuntos tramitados conforme a la legislación en vigor, según lo que establece su artículo sexto transitorio, ya que aquel criterio no se opone a sus disposiciones, especialmente a los numerales 6 y 11, que son correlativos de los artículos 4 y 13 de la ley anterior, analizados en el fallo citado en párrafos previos.

"Conclusión que se corrobora, con la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que enseguida se transcribe, en la que se establece, también a partir de la nueva Ley de Amparo, que el autorizado en el juicio mercantil carece de facultades para promover la demanda de amparo directo:



"AMPARO DIRECTO EN MATERIA MERCANTIL. EL AUTORIZADO POR LAS PARTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER AQUEL JUICIO A NOMBRE DE SU AUTORIZANTE. La acción es un derecho subjetivo procesal para promover y mantener un juicio ante un órgano jurisdiccional, cuyo ejercicio corresponde iniciarlo a quien plantea una pretensión litigiosa y dice ser titular de un derecho controvertido, por lo que los actos vinculados directamente con la fijación de tal pretensión inicial, como lo es la formulación de la demanda, son exigibles al titular del derecho de acción o a su representante legal o apoderado. Tal criterio, aplicado al juicio de amparo, implica que para formular la demanda sea exigible que la petición provenga de quienes figuran como quejosos (o sus representantes legales o apoderados), pues al ser los titulares de la acción, son los únicos legitimados para decidir qué actos son los que les ocasionan perjuicio y de qué forma se lesionan sus garantías individuales o derechos humanos, conforme al **principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo, acorde con los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4o. de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, y 5o., fracción I, y 6o. de la Ley de Amparo vigente desde el 3 del mismo mes y año.** En ese sentido, la demanda de amparo debe formularse por el quejoso o su representante legal o apoderado, sin que pueda sustituirse por un autorizado designado en los términos amplios que prevé el artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, porque incluso de los artículos 13 de la Ley de Amparo abrogada y 11 de la ley vigente, se advierte que dicha autorización sólo surte efectos para atender procesalmente el juicio mercantil de origen, ya que el alcance de las facultades de «defensa de los derechos del autorizante», no se traduce en que pueda realizar cualquier acto en nombre de éste, sino que su participación, por un lado, debe entenderse limitada a la tramitación del proceso mercantil de origen, por ser una autorización de tipo procesal en la que el legislador no previó que el autorizado adquiriera el carácter de representante legal; y, por otro, porque tales facultades procesales deben armonizarse con el principio de instancia de parte agraviada que rige en materia de amparo, acorde con el cual se reserva al quejoso como directamente afectado la formulación de la demanda de amparo directo en materia mercantil. En consecuencia, en el juicio de amparo directo en esta materia, la demanda debe provenir directamente de quien figura como quejoso o de su representante legal o apoderado, calidades que no se surten respecto del autorizado conforme



al artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio.' (Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 325).

"Así las cosas, caen por su propio peso las alegaciones que se contestan, ya que el Más Alto Tribunal Federal ha dejado establecido que la demanda de amparo invariablemente tiene que ser suscrita por quien figura como quejoso o por su representante legal, ya que es el único titular de la acción constitucional, que es un derecho personalísimo del que no pueden disponer personas distintas, como lo son los autorizados para oír y recibir notificaciones, cuya participación se limita a la defensa en la jurisdicción ordinaria.

"Asimismo, aunque la tesis jurisprudencial intitulada: 'AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2014).', analiza el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; la misma es aplicable en la especie por identidad de razón, toda vez que ese numeral contempla esencialmente las mismas facultades del autorizado, que las previstas para el abogado patrono en el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, esto es, las necesarias para la defensa del autorizante dentro de la jurisdicción ordinaria, pero sin establecer que constituye propiamente un mandato, ni menos aún que dichas facultades pueden ejercerse en el juicio de amparo.

"Algo similar sucede con las demás tesis que invocó el Magistrado presidente en apoyo de su decisión; porque aunque no son exactamente aplicables al caso, sí lo son por analogía e identidad de razón, dada la similitud entre el mencionado artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y sus correlativos 1069 del Código de Comercio y 34 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, en cuanto a las facultades del autorizado o abogado patrono.

"En cambio, es inaplicable el diverso criterio invocado por el recurrente, de rubro: 'ABOGADO PATRONO. SU DESIGNACIÓN EN EL JUICIO NATURAL LO LEGITIMA PARA ACUDIR AL DE GARANTÍAS (LEGISLACIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO).'; puesto que ya fue abandonada



por el órgano colegiado que la sustentó, según se estableció en la contradicción de tesis 3/2013 del índice del Pleno en Materia Administrativa de este Tercer Circuito.

"En este orden de ideas, es inconcuso que se actualiza la causal de improcedencia invocada por el Magistrado presidente; toda vez que la demanda de amparo fue suscrita por el abogado patrono de los quejosos en el juicio de origen, quien ya se ha puesto en evidencia que carece de facultades para ejercer la acción de amparo a nombre de sus autorizantes.

"Por tanto, ante la ineficacia de los agravios analizados, se impone declarar infundado el recurso de reclamación y confirmar el auto impugnado."

D) El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en sesión de catorce de febrero de dos mil diecinueve resolvió por unanimidad el recurso de reclamación 42/2018 (fojas 64 a 85), interpuesto por la parte quejosa en el juicio de amparo directo 364/2018, ejecutoria en la cual consideró, en la parte conducente:

"Tales agravios, como se anticipó, son infundados, pues, se estima correcto que el presidente de este Tribunal Colegiado desechara la demanda de amparo directo al considerar que el abogado patrono del quejoso carecía de legitimación para promover el juicio de amparo.

"Para hacerse cargo de la anterior afirmación, cabe destacar que, en relación con las facultades que se requieren para instar la acción constitucional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en sesión de dieciséis de mayo de dos mil doce, la solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012, sustentó el siguiente criterio:

"... Ahora bien, el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, en su párrafo último, lo siguiente:

"«Artículo 5o. ...

"«Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a un licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así



autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo.»

“En este numeral se prevé la posibilidad de que el actor en el juicio contencioso administrativo o su representante legal autorice a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, elabore promociones de trámite, rinda pruebas, presente alegatos e, incluso, interponga recursos.

“Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Amparo señala:

“«Artículo 13. Cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, tal personalidad será admitida en el juicio de amparo para todos los efectos legales, siempre que compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas.»

“Del contenido de este precepto legal se observa que cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, ésta debe ser admitida en el juicio de garantías para todos los efectos legales, pero no deriva de este numeral que el autorizado para oír notificaciones en el juicio contencioso administrativo tenga atribuciones para promover la demanda de amparo en representación de su autorizante.

“Al respecto, cabe traer a colación el contenido de los actuales artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o. de la Ley de Amparo, que dicen:

“«Artículo 107. ...

“«I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola



los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"«Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.»

"«Artículo 4o. El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.»

"El precepto constitucional aludido establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, y que tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; por su parte, el artículo 4o. de la Ley de Amparo transcrito prevé que el juicio de garantías sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

"Lo anterior significa que sólo el quejoso directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional es el que está en aptitud de demandar la protección de la Justicia Federal, ya que la promoción del juicio de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir el agravio personal o directo, es decir, por quien figura como quejoso o por su representante legal, porque es el titular de la acción el único legitimado para decidir cuáles actos son los que en su concepto le causan perjuicio y de qué manera lesionan sus derechos fundamentales, conforme al principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo, con la salvedad de las excepciones previstas por los artículos 6o., 15, 17 y 213, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que, al ser la titularidad de la acción de amparo un derecho personalísimo, en principio, no es disponible



para que la ejerzan personas distintas a los quejosos o diversas a quienes legalmente los representen, como es el caso de los autorizados para oír notificaciones en el juicio contencioso administrativo, cuya participación se limita a la defensa del actor, exclusivamente en la jurisdicción ordinaria.’

"Las anteriores consideraciones de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se hizo referencia en el párrafo inmediato anterior, dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), que se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página mil ciento setenta y seis, que a la letra dice:

"AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004). El artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite que el actor en el juicio contencioso o su representante legal, autorice por escrito a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, quien podrá elaborar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Amparo señala que cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, ésta será admitida en el juicio constitucional para todos los efectos legales, siempre que se compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas. Ahora, de esta última disposición no deriva que el autorizado para oír notificaciones tenga atribuciones para promover juicio de amparo directo en representación de su autorizante, ya que conforme a la fracción I del artículo 107 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, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso debe aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; todo lo cual significa que únicamente el directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional puede demandar la protección de la Justicia Federal, principio que la legislación reglamentaria de dicho precepto constitucional señala al disponer en su artículo 4o., que el juicio de amparo sólo podrá seguirlo el agraviado, su representante legal o su defensor, personas estas últimas que en todo caso



podrían ser reconocidas en términos del citado artículo 13 para efectos de la promoción del juicio de amparo directo, pero no los autorizados para oír notificaciones, cuya participación se limita a la defensa del actor exclusivamente en la jurisdicción ordinaria.'

"Este Tribunal Colegiado hace suyas las consideraciones y fundamentos contenidos en la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la 'solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012', así como de la jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), y con base en ellas llega a la conclusión de que el abogado que el quejoso autorizó en los términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, carece de legitimación para promover la demanda de amparo.

"Por tanto, es correcta la determinación relativa a que debe desecharse la demanda de amparo, pues como ya quedó establecido por la Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País: a) el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de junio de dos mil once; b) tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso debe aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, y; c) por esa razón, únicamente el directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional puede demandar la protección de la Justicia Federal, principio constitucional que el legislador federal reflejó en el artículo 6o. de la Ley de Amparo, al establecer que el juicio de amparo sólo podrá seguirlo el agraviado, su representante legal o su defensor.

"El criterio que sostiene este Tribunal Colegiado, en el sentido de que pueden hacerse propios los razonamientos contenidos en una ejecutoria de la superioridad, para fundar y motivar los fallos que se dicten, sin necesidad de explicaciones adicionales, encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 126/99, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página treinta y cinco, que dice:



"SENTENCIA. CUANDO EL JUEZ CITA UNA TESIS PARA FUNDARLA, HACE SUYOS LOS ARGUMENTOS CONTENIDOS EN ELLA.—Cuando en una sentencia se cita y transcribe un precedente o una tesis de jurisprudencia, como apoyo de lo que se está resolviendo, el Juez propiamente hace suyos los argumentos de esa tesis que resultan aplicables al caso que se resuelve, sin que se requiera que lo explicita, pues resulta obvio que al fundarse en la tesis recoge los diversos argumentos contenidos en ella.'

"Por ello, este Tribunal Colegiado estima que *****', abogado patrono, que el quejoso autorizó en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, carece de legitimación para interponer la demanda de amparo, pues solamente el particular afectado por alguna determinación jurisdiccional es la única persona que está en aptitud de instar la acción constitucional, en virtud de que la interposición del juicio de amparo o de los recursos que éste prevé, exige que la acción de amparo sea suscrita por quien alegue sufrir un menoscabo de forma personal o directa; en este orden de ideas, el carácter de quejoso sólo puede recaer en quien sea el titular de la acción, ya que, es el único legitimado para decidir cuáles actos son los que, en su concepto, le causan perjuicio y de qué manera lesionan sus derechos fundamentales, conforme al principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo.

"Por tanto, este Tribunal Colegiado estima que quien presentó el escrito de demanda de amparo, es decir, el abogado patrono que designó el quejoso, no puede promover la demanda que se trata, en nombre de quien lo autoriza, ya que éste no es titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa, con alguna determinación jurisdiccional, conforme lo establece el artículo 6o. de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues su participación se limita a la defensa del actor exclusivamente en la jurisdicción ordinaria, por lo cual carece de facultades para interponer la demanda de amparo.

"Asimismo, es infundado el agravio en que el recurrente controvierte el desechamiento de la demanda de garantías, aduciendo que es inaplicable la jurisprudencia en que se apoyó este tribunal, ya que no corresponde al caso concreto, porque entre los numerales 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de



Jalisco, no existe identidad en la institución jurídica a que se encuentran dirigidos, es decir, entre el ‘autorizado para recibir notificaciones’ que contempla el numeral citado en primer lugar y el ‘abogado patrono’ que prevé el segundo precepto legal; en apoyo a su argumento invocó la tesis de jurisprudencia, de rubro: ‘ABOGADO PATRONO. EL DESIGNADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO A NOMBRE DE QUIEN LO DESIGNÓ CON ESE CARÁCTER.’

"Se afirma que es infundado tal planteamiento, en la medida de que, **la jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), citada en el acuerdo recurrido, sí es aplicable al caso**, a pesar de que en la ejecutoria que le dio origen la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mientras que el presente asunto que proviene del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco, el ordenamiento legal correlativo es el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

"Es así, pues, tales numerales a la letra dicen:

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco:
<p>"Artículo 5o.</p> <p>"... Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. <u>La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.</u> Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo.'</p>	<p>"Artículo 7. Las partes, en cualquier etapa procesal, podrán designar como abogado patrono a cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho. La designación se hará por escrito, el que deberá suscribir de conformidad la persona sobre quien recaiga el nombramiento.</p> <p>"<u>La persona designada en los términos del párrafo que antecede podrá recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de</u></p>



los derechos de quien lo autorizó, pero no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero.’

"Como se advierte de los artículos transcritos, ambos se refieren a la posibilidad que tienen los particulares de designar, por escrito, a una persona autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho; asimismo, dichos ordenamientos son coincidentes al establecer que el profesionista así autorizado tiene diversas atribuciones, entre ellas, elaborar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; empero, la redacción de los artículos que se analizan (7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) es diversa en cuanto a que el numeral de la legislación estatal establece que el autorizado podrá: ‘... en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó.’

"Sin embargo, el punto relevante en el caso a estudio, consiste en que del análisis efectuado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria recaída a la ‘solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012’, **se desprende que la autorización conferida en términos de la ley que rige el acto reclamado, debe entenderse como otorgada únicamente para actuar en el juicio administrativo.**

"Luego, contrario a lo argumentado por el recurrente, este órgano colegiado no encuentra razón válida para desprender, de la redacción del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que en ese supuesto la autorización sí deba entenderse extendida aún para la promoción del juicio de amparo, pues ello equivaldría a sustituirse en la voluntad del autorizante, sin que exista claridad respecto a si pretendió o no que esa autorización se prolongara aún para la promoción del juicio de amparo que se rige, como ya se vio, por sus propias reglas procesales; máxime que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, lo cual implica que el directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional sea el que demande la protección de la Justicia Federal.



"Lo anterior se corrobora con la propia ejecutoria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recaída a la 'solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012', en la parte que dice:

"... al ser la titularidad de la acción de amparo un derecho personalísimo, en principio no es disponible para que la ejerzan personas distintas a los quejosos o diversas a quienes legalmente los representen, como es el caso de los autorizados para oír notificaciones en el juicio contencioso administrativo, cuya participación se limita a la defensa del actor exclusivamente en la jurisdicción ordinaria.'

"Por ello, este Tribunal Colegiado estima que la participación de ***** , abogado que el actor autorizó en el juicio contencioso administrativo, en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, se limita a su defensa exclusivamente en la jurisdicción ordinaria, por lo cual carece de facultades para promover el juicio de amparo directo, pues solamente el particular directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional, es la única persona que está en aptitud de instar la acción constitucional, en virtud de que la promoción del juicio de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir el agravio personal o directo; en este orden de ideas, el carácter de quejoso sólo puede recaer en quien sea el titular de la acción, pues es el único legitimado para decidir cuáles actos son los que, en su concepto, le causan perjuicio y de qué manera lesionan sus derechos fundamentales, conforme al 'principio de instancia de parte agraviada' que rige en el juicio de amparo.

"Por consiguiente, y contrario a lo expuesto por el recurrente, el criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación transcrito en párrafos precedentes sí es aplicable, porque el numeral analizado en esa jurisprudencia es, en esencia jurídica, idéntico al arábigo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

"Tampoco es obstáculo para arribar a la anterior determinación que en el citado criterio emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, transcrito en párrafos precedentes se interpretó el numeral 13 de la Ley de Amparo ya abrogada, pues, el contenido de tal precepto mantiene su



esencia en el diverso 11 de la Ley de Amparo en vigor, esto es, también en el nuevo ordenamiento cuando quien comparezca en el juicio de amparo en nombre del quejoso afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, deberá acreditarse con las constancias respectivas, con la salvedad de que, el citado artículo vigente precisa que en el amparo directo podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.

"La equivalencia entre ambos ordenamientos se demuestra en el cuadro comparativo siguiente:

Ley de Amparo vigente:	Ley de Amparo abrogada:
<p>"Artículo 11. Cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas, salvo en materia penal en la que bastará la afirmación en ese sentido.</p> <p>"En el amparo directo podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.</p> <p>"La autoridad responsable que reciba la demanda expresará en el informe justificado si el promovente tiene el carácter con que se ostenta."</p>	<p>"Artículo 13. Cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, tal personalidad será admitida en el juicio de amparo para todos los efectos legales, siempre que compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas."</p>

"Por tanto, si bien el artículo 11 de la Ley de Amparo en vigor, prevé la posibilidad de que la personalidad o representación que se tenga reconocida ante la autoridad responsable, sea admitida en el juicio de amparo directo; lo cierto es que, debe advertirse que la figura procesal de abogado patrono prevista en el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, **no constituye un reconocimiento de personalidad** ni de representación del abogado patrono designado respecto de su autorizante, sino únicamente revela un carácter procesal del abogado patrono, quien por disposición de la ley, queda facul-



tado para llevar a cabo las actuaciones procesales señaladas, por cuenta y en defensa de los derechos del autorizante, exclusivamente dentro del proceso de origen respectivo, pero no en nombre, ni en representación, ni como extensión de la personalidad de su autorizante, tanto es así, que el abogado patrono designado por una de las partes en el juicio administrativo determinado, no podría comparecer a otro juicio administrativo, en que sea parte quien lo haya designado, menos lo puede hacer en el amparo que constituye un verdadero juicio autónomo e independiente del juicio del que derive el acto reclamado.

"Por otra parte, los agravios resultan infundados, toda vez que el recurrente basa sus argumentos en la aplicación supletoria del artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, lo cual resulta incorrecto.

"En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que para la procedencia de la aplicación supletoria de una ley respecto de otra, deben observarse cuatro reglas:

"1. El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;

"2. La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

"3. Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

"4. Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.



"Resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065, de rubro y texto siguientes:

"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.'

"Ahora, si bien es cierto el artículo 2 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco¹⁰ prevé la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, lo cierto es que, no por esa circunstancia debe atenderse a su contenido en todas las figuras contempladas por este último ordenamiento, en específico, la calidad y facultades de 'abogado patrono', toda vez que esta forma de representación se encuentra clara y suficientemente regulada en el primero de los ordenamientos en cita, tal como se ve a continuación:

¹⁰ "Artículo 2. Los juicios que se promuevan con fundamento en lo dispuesto por el artículo precedente, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina esta ley. "A falta de disposición expresa, y en cuanto no se oponga a lo prescrito en este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado."



Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco	Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco
<p>"Artículo 7. Las partes, en cualquier etapa procesal, podrán designar como abogado patrono a cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho. La designación se hará por escrito, el que deberá suscribir de conformidad la persona sobre quien recaiga el nombramiento.</p> <p>"La persona designada en los términos del párrafo que antecede <u>podrá recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, pero no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero.</u></p> <p>"La acreditación de la autorización para el ejercicio de la profesión deberá realizarse mediante la inscripción de la cédula o autorización provisional en su caso, en los libros de registro de que disponga el órgano jurisdiccional que conozca del asunto.</p> <p>"Las partes podrán, además, designar a cualquier persona con capacidad legal, para que en su nombre reciba notificaciones y se imponga de los autos. La persona así designada no tendrá las facultades señaladas en el párrafo precedente.'</p>	<p>"Artículo 42. Los interesados y sus representantes legítimos podrán comparecer en juicio por sí o por medio del procurador con poder bastante.</p> <p>"Las partes e interesados podrán designar por escrito, en cualquier etapa procesal, abogado patrono legalmente autorizado para el ejercicio profesional quien no podrá delegar en otro su función o nombrar diverso abogado patrono.</p> <p>"La designación aceptada faculta al abogado para recabar, ofrecer, desahogar y objetar pruebas; interponer y continuar los recursos e incidentes, formular alegatos y en general, realizar todos los actos procesales salvo la adquisición de inmuebles que le correspondan a quien lo designó exceptuando la transacción, el desistimiento, la adquisición de inmuebles y los actos personalísimos que la ley o el Juez señalen. Cuando hubiere varios designados, podrán actuar conjunta o separadamente, pero en la práctica de diligencias o audiencias sólo uno de ellos podrá llevar la voz.</p> <p>"<u>El designado en los términos de este artículo tendrá las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado.</u>'</p>

"(Énfasis añadido)

"Lo anterior muestra, que la legislación de la materia establece la posibilidad de las partes de designar abogado patrono, a quiénes pueden designar como tal –cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejer-



cer la profesión de abogado o de licenciado en derecho–, cómo se debe realizar esta designación –por escrito y suscrito por el designado–, las facultades que se le confieren derivado de su calidad –recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó–, y sus limitaciones –no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero–.

"Entonces, no es dable estimar que la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente, de ahí que **resulte improcedente la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco por lo que ve a lo relativo a la figura de 'abogado patrono'**; proceder en forma contraria implicaría atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo la intención de establecer en la ley a suplir, esto es, lo pretendido por el recurrente equivaldría a modificar o adicionar la ley aplicable en puntos esenciales, violando así el principio de legalidad, pues si se pretendía conferir al abogado patrono en materia administrativa las facultades a que alude la legislación civil, es decir, como 'mandatario especial', así lo hubiera expresado el legislador; máxime que contrario a lo que aduce el recurrente, la autoridad responsable no reconoció su carácter de abogado patrono, en términos del artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles de esta entidad federativa.

"Consecuentemente, sus agravios resultan infundados, e inaplicable la tesis de jurisprudencia III.2o.C. J/3 (10a.), del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en que apoya sus argumentos, visible en la página 1501 del Libro 19, Tomo II, junio de 2015, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro: 2009365, que dice:

"ABOGADO PATRONO. EL DESIGNADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO A NOMBRE DE QUIEN LO DESIGNÓ CON ESE CARÁCTER. De los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, deriva que el



juicio constitucional debe promoverse por la persona a quien perjudique el acto reclamado, y que puede hacerlo por su propio derecho, o a través de su representante legal, o su apoderado; a su vez, el numeral 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, que regula la figura del abogado patrono, en su parte última dispone que éste tendrá «las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado»; y de todo ello se colige que el abogado patrono en la legislación procesal civil del Estado, se equipara a un apoderado especial, lo que se robustece con la exposición de motivos relativa al Decreto 15766, por el que se adicionaron los dos últimos párrafos del artículo 42 mencionado, de 31 de diciembre de 1994, pues en ella el legislador estableció expresamente, que las facultades del abogado patrono se ampliaban «... hasta para interponer el juicio de amparo ...»; con base en dicho marco legal, se concluye que el abogado patrono tiene legitimación para promover el juicio de amparo a nombre de quien lo designó con ese carácter.'

"Lo anterior es así, toda vez que esa jurisprudencia surge de la interpretación del artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, el cual, como se vio, no resulta aplicable al caso concreto; aunado a que, dicho criterio de jurisprudencia no deviene obligatorio para este órgano jurisdiccional en términos del numeral 217 de la Ley de Amparo, en razón que fue emitido por un tribunal de igual jerarquía al presente, no así por el Pleno de Circuito respectivo o el Máximo Tribunal del País; además de que no otorga un derecho al quejoso, para promover el juicio de amparo, a través de su abogado patrono, pues no puede quedar a su arbitrio la forma de representación en juicio.

"Máxime que, aun considerando que sí es dable aplicar supletoriamente el artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, para delimitar la figura jurídica del abogado patrono en los juicios administrativos, de cualquier manera los agravios devendrían ineficaces.

"Se asume esa postura, toda vez que, de la lectura del numeral 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, concretamente de su **tercer párrafo**, se desprenden las **facultades** del abogado patrono para efectos de las contiendas de naturaleza civil (... La designación aceptada faculta al abogado para recabar, ofrecer, desahogar y objetar pruebas; interponer y continuar los recursos e incidentes, formular alegatos y en general, realizar todos los



actos procesales salvo la adquisición de inmuebles que le correspondan a quien lo designó exceptuando la transacción, el desistimiento, la adquisición de inmuebles y los actos personalísimos que la ley o el Juez señalen. Cuando hubiere varios designados, podrán actuar conjunta o separadamente, pero en la práctica de diligencias o audiencias sólo uno de ellos podrá llevar la voz ...), de la que en ningún momento se advierten atribuciones para promover el juicio de amparo.

"En tanto que, en el cuarto párrafo del referido cardinal, se precisan las **obligaciones** del citado profesional del derecho (... El designado en los términos de éste artículo tendrá las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado ...), las que serán las mismas que un mandatario especial en relación con su patrocinado.

"Bajo esa tesitura, la ineficacia de las expresiones de disenso se corroboran dado que, incluso considerando la supletoriedad de la Ley de Justicia Administrativa de esta entidad federativa, a la luz del código adjetivo en comento, en cuanto a la figura jurídica del abogado patrono; y que fue designado así en la contestación de la demanda, lo cierto es que dicho ordenamiento procesal de derecho privado no estatuye similitud de **facultades** entre el abogado patrono y el mandatario especial, **sino que únicamente hace ese pronunciamiento de identidad respecto de sus obligaciones en términos del cuarto párrafo.**

"Además que, tampoco constituiría obstáculo a esta determinación, el hecho que en la **exposición de motivos** inherente a la reforma del cardinal 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, el legislador local adujera la intención de que el abogado patrono para efectos de las contiendas de naturaleza civil, contara con atribuciones para promover el juicio de amparo.

"Lo anterior es así, porque la redacción del tercer párrafo en comento (facultades del abogado patrono), no deja lugar a dudas sobre su interpretación, en la que no se expuso que el abogado patrono contaría con las mismas facultades que el mandatario especial, sino como se dijo, sólo en sus obligaciones; ni expuso en la redacción del artículo que contaba con atribuciones para promover el juicio de amparo; es decir, no se advierte obscuridad en la narrativa de la disposición jurídica, por lo que no debe acudir a un criterio de interpretación, como lo es, el teleológico.



"Por tanto, si la parte recurrente pretendía comparecer con amplias facultades y atribuciones a promover el juicio de amparo, debió hacerlo a través de un poder en el que se le otorgaran dichas facultades, respecto del cual, en momento alguno en su escrito de agravios, refiere que le fue otorgado, a fin de que la presidencia de este tribunal colegiado, requiriera para su exhibición. Así es, el recurrente no expresa manifestación alguna, en el sentido de que al momento de presentar la demanda de amparo, era apoderado o representante legal de la parte quejosa, y no sólo abogado patrono, en términos de los artículos 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y 42 del Código de Procedimientos Civiles de esta entidad federativa; con la finalidad de que el presidente de este órgano jurisdiccional requiriera para su acreditamiento.

"En relación con el argumento de la recurrente, en el sentido de que la Segunda Sala Unitaria decretó la caducidad de la instancia, por lo que restringió el derecho de acceso a la justicia; resulta inatendible por inoperante, toda vez que refiere a una cuestión del fondo del asunto.

"Este tribunal comparte la tesis XVII.1o.C.T.25 K, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, visible en la página 1401, del Tomo XXI, mayo de 2005, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro: 178555, que dice:

"RECLAMACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE NO SE RELACIONAN CON EL ACUERDO IMPUGNADO, SINO CON EL FONDO DEL ASUNTO.—El recurso de reclamación constituye un medio de defensa dentro del juicio de garantías que la ley concede a las partes para impugnar los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito; consecuentemente, la materia de ese recurso es únicamente el acuerdo de trámite impugnado a través de los agravios expresados por el recurrente, con la finalidad de que dicho acuerdo de trámite se revoque o modifique; de ahí que tales agravios deben enderezarse para controvertir la legalidad del acuerdo impugnado y no cuestiones del fondo del asunto, pues el estudio de éstas se realizará, en su caso, en la sentencia de fondo que se pronuncie.¹

"Por todo lo anterior, atendiendo a que el juicio de amparo debe promoverse a instancia de parte agraviada, conforme lo establecen los artículos 6o. de



la Ley de Amparo y 107, fracción I, de la Constitución, es inconcuso que sólo la parte directamente afectada con alguna determinación jurisdiccional se encuentra en aptitud de demandar la protección de la Justicia de la Unión, porque la ley exige que la demanda sea suscrita por quien resiente el agravio personal o directo, o en su caso, su representante legal o mandatario, y aun cuando el artículo 11 de la Ley de Amparo en vigor, habla de la representación; sin embargo, en el caso, quien promueve el juicio de amparo no acude con el carácter de representante legal, sino como abogado patrono.

"De ahí que, el auto recurrido se encuentre dictado con apego a derecho, toda vez que si ***** tiene reconocido el carácter de abogado patrono en el juicio administrativo *****, del índice de la Segunda Sala Unitaria del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco, entonces éste no puede promover juicio de amparo a nombre de quien le otorgó ese carácter.

"En las relatadas consideraciones, lo procedente es declarar infundado el presente recurso de reclamación.

"En términos similares se pronunció este tribunal, al resolver los recursos de reclamación 1/2015, 7/2016 y 2/2017, en sesiones de seis de febrero del dos mil quince, cuatro de agosto de dos mil dieciséis y nueve de febrero de dos mil diecisiete."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En principio resulta oportuno puntualizar que el objetivo de una sentencia de contradicción de tesis consiste en unificar los criterios contendientes, atendiendo al principio de seguridad jurídica.

Así, para determinar si en la especie existe o no la contradicción denunciada será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el propósito de identificar si en alguno de los respectivos razonamientos se adoptaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

Al efecto, para la existencia de la contradicción de tesis se requiere la concurrencia de los requisitos que a continuación se precisan:



I. Que los tribunales contendientes hayan resuelto una cuestión litigiosa, ejerciendo necesariamente su arbitrio judicial a través de una labor interpretativa mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

II. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la interpretación 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.

III. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra, que como la primera también sea legalmente posible.

Asimismo es oportuno mencionar que la divergencia de criterios también puede suscitarse en torno al alcance y aplicabilidad que los Tribunales Colegiados de Circuito dan a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 53/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se reproduce:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PUEDE SUSCITARSE EN TORNO A LA APLICABILIDAD DE UNA JURISPRUDENCIA.—La contradicción de tesis puede suscitarse entre Tribunales Colegiados de Circuito, cuando uno de ellos estima que respecto de un problema es aplicable una jurisprudencia y el otro considera que no lo es."¹¹

De igual manera cobra aplicación la tesis 2a. CLXXXIV/2007 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que textualmente dispone:

¹¹ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 831, con número de registro digital: 164614.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE DERIVAR DEL SENTIDO Y ALCANCE QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO LE DEN A UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 197-A de la Ley de Amparo no exigen para la configuración de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, que los criterios jurídicos opuestos provengan del análisis de la ley, sino que se trate de opiniones jurídicas contrapuestas, lo que válidamente puede derivar del sentido y alcance antagónico que los órganos colegiados le den a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."¹²

Con base en las anteriores premisas y, atendiendo las particularidades del caso en estudio, este Pleno de Circuito considera que sí se justifica la existencia de la contradicción de tesis denunciada, por actualizarse los requisitos para su configuración.

En efecto, el denunciante **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver la reclamación 24/2019 de su índice revocó el auto recurrido, con el propósito de que, en términos del artículo 106 de la Ley de Amparo se reconociera la representación con la cual compareció el promovente del juicio de amparo directo, a quien le había sido reconocido en el juicio de origen el carácter de abogado patrono del directo quejoso.

Para arribar a esa decisión el Tribunal Colegiado denunciante sostuvo, en lo que interesa, que en el caso sometido a su jurisdicción no cobraba aplicación la jurisprudencia **2a./J. 90/2012 (10a.)**, de rubro: "AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004)."

Lo anterior, porque en ese criterio se interpretó el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que se refiere a la figura

¹² Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 226, con registro digital: 170812.



específica del autorizado; sin embargo: "la problemática que justifica el sentido de esta ejecutoria deriva de una norma y una figura distintas, a saber, surge de la aplicación del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que regula la institución del abogado patrono."

Además, que las facultades de que está investido el abogado patrono **no** deben entenderse de manera limitativa, sino de manera enunciativa, de tal forma que una vez que el profesionista es autorizado, queda facultado para realizar cualquier acto que resulte necesario para la adecuada defensa de su autorizante; pues estimar lo contrario, es decir, que esas facultades son limitativas, sería en detrimento a las garantías de audiencia y adecuada defensa previstas en los artículos 14 y 17 constitucionales.

Por último, que debía ponderarse que el artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco resultaba aplicable supletoriamente a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en términos de su numeral 2o., por lo siguiente:

"El citado precepto, que regula la figura del abogado patrono, advierte que basta que las partes designen a un abogado patrono con título o cédula profesional y éste acepte el cargo conferido, para que con ello se encuentre facultado para interponer recursos y tramitar incidentes, ofrecer o rendir pruebas, alegar en las audiencias y realizar todos aquellos actos procesales que estime necesarios para la defensa de su patrocinado; en ese sentido, la función de los abogados patronos consiste en promover en favor de la parte que representa, tanto en las cuestiones de fondo como en las procesales; redactar los escritos de defensa; también desarrollar oralmente en la audiencia las razones que asistan a la parte, acto en el cual asumen la representación de ésta."

En cambio, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la reclamación 42/2018, ante un supuesto de naturaleza similar al anterior declaró infundado el recurso, al considerar que la persona autorizada con el carácter de abogado patrono en el juicio contencioso administrativo ordinario, en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa



del Estado de Jalisco no tiene legitimación para promover el juicio de amparo directo en nombre de su autorizante.

El referido órgano jurisdiccional contendiente respaldó su criterio en las consideraciones consultables en la solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en el criterio jurisprudencial que de dicho asunto derivó, de clave **2a./J. 90/2012 (10a.)**, de rubro: "AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004)."

Bajo esas premisas el tribunal contendiente estableció que el abogado patrono designado en el juicio original no está legitimado para promover la demanda de amparo en la vía directa, ya que no es el titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa con alguna determinación judicial, porque de conformidad con los artículos 6o. de la Ley de Amparo y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "su participación se limita a la defensa del acto exclusivamente en la jurisdicción ordinaria, por lo cual carece de facultades para interponer la demanda de amparo."

Asimismo consideró que no era obstáculo para la anterior determinación, el hecho de que en la jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), se hubiera analizado el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, siendo que en ese asunto, que proviene del Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco, se analizó el diverso numeral 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por lo siguiente:

"Como se advierte de los artículos transcritos, ambos se refieren a la posibilidad que tienen los particulares de designar, por escrito, a una persona autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho; asimismo, dichos ordenamientos son coincidentes al establecer que el profesionista así autorizado tiene diversas atribuciones, entre ellas, elaborar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; empero, la re-



dacción de los artículos que se analizan (7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) es diversa en cuanto a que el numeral de la legislación estatal establece que el autorizado podrá: ‘... en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó.’

"Sin embargo, el punto relevante en el caso a estudio, consiste en que del análisis efectuado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria recaída a la ‘solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012’, se desprende que la autorización conferida en términos de la ley que rige el acto reclamado, debe entenderse como otorgada únicamente para actuar en el juicio administrativo.

"Luego, contrario a lo argumentado por el recurrente, este órgano colegiado no encuentra razón válida para desprender, de la redacción del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, que en ese supuesto la autorización sí deba entenderse extendida aún para la promoción del juicio de amparo, pues ello equivaldría a sustituirse en la voluntad del autorizante, sin que exista claridad respecto a si pretendió o no que esa autorización se prolongara aún para la promoción del juicio de amparo que se rige, como ya se vio, por sus propias reglas procesales; máxime que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, lo cual implica que el directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional sea el que demande la protección de la Justicia Federal."

Bajo esa tónica el tribunal razonó que en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, la defensa del autorizado en el juicio contencioso ordinario (abogado patrono), se limita exclusivamente a la jurisdicción ordinaria, por lo cual carece de facultades para promover el juicio de amparo directo, pues únicamente el particular directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional es la persona que está en aptitud de instar la acción constitucional, en virtud de que la promoción del juicio de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir un agravio personal y directo.



En otro aspecto precisó que en el caso no resultaba aplicable de manera supletoria el artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, por no colmarse los parámetros que para tal efecto se precisan en la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."

Lo anterior, porque: "si bien es cierto el artículo 2 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco prevé la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, lo cierto es que, no por esa circunstancia debe atenderse a su contenido en todas las figuras contempladas por este último ordenamiento, en específico, la calidad y facultades de 'abogado patrono', toda vez que esta forma de representación se encuentra clara y suficientemente regulada en el primero de los ordenamientos en cita."

En términos similares se pronunciaron los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver las reclamaciones 43/2018 y 20/2018 de sus respectivos índices, con matices propios de las particularidades de cada caso; es decir, en forma similar decidieron que el abogado patrono, designado en el juicio contencioso administrativo en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, no tiene legitimación para promover el juicio de amparo directo en nombre de su autorizante. En ambos casos respaldados en la aplicabilidad de la jurisprudencia **2a./J. 90/2012 (10a.)** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004)."

Como se ve, los Tribunales Colegiados Primero, Tercero, Cuarto y Quinto, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, resolvieron sendos recursos de reclamación en los que analizaron una misma situación jurídica, consistente en determinar si el abogado patrono designado en el juicio contencioso administrativo en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, tiene o no legitimación para promover el juicio de amparo directo.



Con base en esas posturas surge el siguiente cuestionamiento jurídico, que deriva del alcance y aplicación de la jurisprudencia **2a./J. 90/2012 (10a.)** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber:

• **¿Si el abogado patrono autorizado en el juicio contencioso administrativo en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, está o no está legitimado para promover juicio de amparo directo en representación de su autorizante?**

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.**

Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, en el sentido de que el abogado patrono que se designa dentro del procedimiento contencioso administrativo en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, carece de legitimación para promover juicio de amparo directo en nombre de su autorizante.

La base jurídica para sustentar el anterior criterio se puede obtener del contenido de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 5o., fracción I, 6o. y 11 de la Ley de Amparo, que textualmente disponen:

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:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.



"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa."

Ley de Amparo

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."

"Artículo 6o. El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley.

"Cuando el acto reclamado derive de un procedimiento penal, podrá promoverlo, además, por conducto de su defensor o de cualquier persona en los casos en que esta ley lo permita."

"Artículo 11. Cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas, salvo en materia penal en la que bastará la afirmación en ese sentido.

"En el amparo directo podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.

"La autoridad responsable que reciba la demanda expresará en el informe justificado si el promovente tiene el carácter con que se ostenta."



Del análisis sistemático y funcional de los anteriores dispositivos constitucionales y legales se pueden abstraer los principios de "agravio personal y directo" e "instancia de parte agraviada", que en esencia consisten en que el juicio de amparo sólo puede promoverse:

- a) Por el directo agraviado.
- b) Su apoderado o representante legal.
- c) Su defensor en materia penal.

Asimismo se obtiene que a la persona que comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado, afirmando tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas, salvo en materia penal, en la que bastará la afirmación en ese sentido; y **en el caso del amparo directo** podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.

Lo anterior significa que cuando se impugna alguna determinación jurisdiccional, sólo la parte directamente afectada estará en aptitud de solicitar la protección constitucional, precisamente porque la promoción del juicio de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir el agravio personal y directo; es decir, por quien habrá de figurar como quejoso o quejosa, o por su apoderado o representante legal; y en materia penal, por su defensor.

En otras palabras, **el titular de la acción de amparo es el único legitimado para decidir cuáles actos son los que en su concepto le causan perjuicio y de qué manera lesionan sus derechos fundamentales**, conforme a los mencionados principios de "agravio personal y directo" e "instancia de parte agraviada" que rigen en el juicio de amparo –con sus excepciones–; ya que al ser la titularidad de la acción de amparo un derecho personalísimo, en principio no es disponible para que la ejerzan personas distintas a los afectados, o diversas a quienes legalmente los representen.



A ese respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado diversas interpretaciones en torno a los temas anteriormente tratados. Es decir, sobre la legitimación para promover el juicio de derechos fundamentales, en tratándose de las personas que son autorizadas en los procedimientos contenciosos de origen.

En cuanto al autorizado en el procedimiento contencioso administrativo en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Segunda Sala del Máximo Tribunal, en su tesis de jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), estableció que éste carece de facultades para promover juicio de amparo directo, porque atento a lo previsto en el artículo 13 de la abrogada Ley de Amparo (artículo 11 de la Ley de Amparo en vigor), no se advierte que el autorizado para oír notificaciones tenga atribuciones para promover el amparo uniinstancial en representación de su autorizante. Dicho criterio es de rubro y texto siguientes:

"AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004). El artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite que el actor en el juicio contencioso o su representante legal, autorice por escrito a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, quien podrá elaborar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Amparo señala que cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, ésta será admitida en el juicio constitucional para todos los efectos legales, siempre que se compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas. Ahora, de esta última disposición no deriva que el autorizado para oír notificaciones tenga atribuciones para promover juicio de amparo directo en representación de su autorizante, ya que conforme a la fracción I del artículo 107 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, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso debe aducir ser



titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; todo lo cual significa que únicamente el directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional puede demandar la protección de la Justicia Federal, principio que la legislación reglamentaria de dicho precepto constitucional señala al disponer en su artículo 4o., que el juicio de amparo sólo podrá seguirlo el agraviado, su representante legal o su defensor, personas estas últimas que en todo caso podrían ser reconocidas en términos del citado artículo 13 para efectos de la promoción del juicio de amparo directo, pero no los autorizados para oír notificaciones, cuya participación se limita a la defensa del actor exclusivamente en la jurisdicción ordinaria."

En el caso de la jurisprudencia 1a./J. 108/2013 (10a.), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el autorizado en términos del artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, no está facultado para promover a nombre de su autorizante juicio de amparo indirecto. Dicho criterio es del siguiente tenor:

"AMPARO INDIRECTO EN MATERIA MERCANTIL. EL AUTORIZADO POR LAS PARTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVERLO A NOMBRE DE SU AUTORIZANTE. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la tesis de jurisprudencia de rubro: 'AMPARO DIRECTO EN MATERIA MERCANTIL. EL AUTORIZADO POR LAS PARTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER AQUEL JUICIO A NOMBRE DE SU AUTORIZANTE.', que para formular la demanda de amparo es necesario que la petición provenga de quienes figuran como quejosos (o sus representantes legales o apoderados), pues al ser los titulares de la acción, son los únicos legitimados para decidir qué actos son los que les ocasionan perjuicio y de qué forma se lesionan sus garantías individuales o derechos humanos, conforme al principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo, acorde con los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4o. de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, y 5o., fracción I, y 6o. de la Ley de Amparo vigente desde el 3 del mismo mes y año; de ahí que el quejoso no pueda sustituirse por un autorizado designado en



los términos amplios que prevé el artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, porque incluso de los artículos 13 de la Ley de Amparo abrogada y 11 de la vigente, se advierte que dicha autorización surte efectos sólo para atender procesalmente el juicio mercantil de origen. Tales consideraciones sustanciales que fueron analizadas desde la perspectiva del trámite del juicio de amparo directo, al resolver la contradicción de tesis 135/2013, resultan de aplicación extensiva, en lo conducente, al caso del juicio de amparo indirecto, ya que en relación con la personalidad de quien promueve el juicio constitucional, la legislación de la materia establece reglas generales que permiten utilizar la solución de aquella contradicción. En consecuencia, en el amparo indirecto en materia mercantil, la demanda debe provenir directamente de quien figura como quejoso o de su representante legal o apoderado, calidades que no se surten respecto del autorizado conforme al artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio."

Estos criterios resultan aplicables al caso en estudio, de conformidad con el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, pues no obstante que se integraron durante la vigencia de la Ley Amparo abrogada no se oponen a la legislación vigente.

Lo expuesto con anterioridad permite constatar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado precedentes relevantes, de los cuales se obtienen interpretaciones objetivas –constitucionales y legales–, en el sentido de que, por regla general los autorizados por las partes dentro de los procedimientos contenciosos o jurisdiccionales de origen no tienen atribuciones para promover el juicio constitucional; lo anterior debido a la preminencia que mantiene el principio de instancia agraviada que rige el juicio de amparo, el cual, se insiste, no es otra cosa que el hecho de que sólo la parte directamente afectada está en aptitud de solicitar la protección constitucional, precisamente porque la promoción del juicio de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir el agravio personal y directo.

Como se precisó en apartados anteriores, en los asuntos que son materia de la presente contradicción de criterios se decidió sobre la legitimación del "abogado patrono" que se designa en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. Dicho numeral dispone lo siguiente:



"Artículo 7. Las partes, en cualquier etapa procesal, podrán designar como abogado patrono a cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho. La designación se hará por escrito, el que deberá suscribir de conformidad la persona sobre quien recaiga el nombramiento.

"La persona designada en los términos del párrafo que antecede podrá recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, pero no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero.

"La acreditación de la autorización para el ejercicio de la profesión deberá realizarse mediante la inscripción de la cédula o autorización provisional en su caso, en los libros de registro de que disponga el órgano jurisdiccional que conozca del asunto.

"Las partes podrán, además, designar a cualquier persona con capacidad legal, para que en su nombre reciba notificaciones y se imponga de los autos. La persona así designada no tendrá las facultades señaladas en el párrafo precedente."

La paráfrasis del numeral de referencia permite precisar que las partes, en cualquier etapa procesal del juicio contencioso administrativo ordinario **podrán designar como abogado patrono a aquella persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho.**

Lo anterior implica que la persona designada en los términos del párrafo que antecede podrá recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos, y en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, siempre dentro de ese **procedimiento natural**, y no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero; además, el abogado patrono podrá designar a cualquier persona con capacidad legal, para que en su nombre reciba notificaciones y se imponga de los autos.



Sin embargo, del dispositivo legal en consulta, no se obtiene que esas atribuciones del abogado patrono puedan extenderse a la promoción del juicio de derechos fundamentales, por tratarse de una acción reservada para el ejercicio de un derecho personalísimo de la parte que resiente una afectación en su esfera de derechos; de ahí su ausencia de legitimación para la promoción de ese medio extraordinario de defensa.

Además, el citado artículo no establece que el abogado patrono se equipare a un mandatario en cuanto a sus facultades de representación; por tanto, si lo que se pretendía por los promoventes de la acción constitucional en los procesos de origen (materia de la denuncia), era comparecer con amplias facultades y atribuciones a promover el juicio de amparo, debieron hacerlo a través de un poder en el que se le otorgaran dichas facultades.

Con base en lo hasta aquí expuesto, es oportuno mencionar que no es obstáculo para el criterio que se sostiene en la presente sentencia, el hecho de que este Pleno de Circuito se hubiese basado en las consideraciones esenciales que se sustentan en la jurisprudencia **2a./J. 90/2012 (10a.)**, en donde se analizó la figura jurídica del "**autorizado**" en términos del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues el análisis comparativo de la anterior disposición del orden federal, con el diverso numeral 7 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad, que regula la institución del "**abogado patrono**", patentiza que ambas normas guardan una estrecha similitud, tal como se demuestra en la siguiente tabla:

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:	Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco:
<p>"Artículo 5o.</p> <p>"... Los particulares o sus representantes podrán <u>autorizar</u> por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. <u>La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.</u> Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.</p>	<p>"Artículo 7. Las partes, en cualquier etapa procesal, podrán designar como <u>abogado patrono</u> a cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho. La designación se hará por escrito, el que deberá suscribir de conformidad la persona sobre quien recaiga el nombramiento.</p>



Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo."

"La persona designada en los términos del párrafo que antecede podrá recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, pero no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero."

Como se advierte de los artículos transcritos, ambos se refieren a la posibilidad que tienen los particulares de designar por escrito a una persona autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho.

Además, dichos ordenamientos son coincidentes al establecer que el profesionista así autorizado tiene diversas atribuciones, entre ellas elaborar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; sin que obste que la redacción de los artículos que se analizan no sea totalmente coincidente, debido a que el numeral 7 de la legislación estatal establece que el autorizado (abogado patrono), podrá, en términos generales, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien los autorizó, pues como se ha precisado en líneas precedentes, ello no incluye en modo alguno la defensa de la parte afectada en el juicio de amparo.

Bajo ese esquema argumentativo, lo jurídicamente relevante es lo que sobre el particular ya se definió en la multicitada jurisprudencia **2a./J. 90/2012 (10a.)**; que derivado de la interpretación del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció con claridad, que la autorización conferida en términos de la ley que rige el acto reclamado debe entenderse otorgada para actuar únicamente en el juicio administrativo; y así es como debe reconocerse para el juicio ordinario, independientemente de la denominación que la legislación le hubiese asignado al autorizado en amplios términos.

En otro aspecto resulta pertinente precisar que en casos como el que se analiza, en los procesos constitucionales de origen no cobra aplicación suple-



toria el artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, en relación a la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que para la procedencia de la aplicación supletoria de una ley respecto de otra deben observarse cuatro reglas:

1. Que el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;

2. La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas en las que pretende aplicarse supletoriamente, o aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

3. Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

4. Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

Esos lineamientos se encuentran previstos en la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos título, subtítulo y texto resulta oportuno citar:

"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcial-



mente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate."¹³

Es verdad que el artículo 2¹⁴ de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco prevé la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco; sin embargo, también es cierto que no por esa circunstancia debe atenderse a su contenido en todas las figuras contempladas por este último ordenamiento, en específico, la calidad y el alcance de las facultades del "abogado patrono", toda vez que esta forma de representación se encuentra clara y suficientemente regulada en el primero de los ordenamientos en cita.

Consecuentemente, como se anticipó al inicio de este apartado considerativo, este Pleno de Circuito considera que el abogado patrono que se designa en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco **carece de legitimación** para promover el juicio constitucional.

Adoptar un criterio adverso al que aquí se sustenta implicaría desnaturalizar los principios de instancia de parte agraviada y de agravio personal y directo que rigen el juicio de amparo, pues se estarían extralimitando las facultades del abogado patrono o figuras jurídicas similares, ya que, por el solo hecho de estar autorizados **dentro de la secuela procesal ordinaria** se les estaría dotando de

¹³ Criterio publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065, con número de registro digital: 2003161.

¹⁴ **Artículo 2.** Los juicios que se promuevan con fundamento en lo dispuesto por el artículo precedente, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina esta ley.

"A falta de disposición expresa, y en cuanto no se oponga a lo prescrito en este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado."



una amplia autorización para promover el juicio de amparo (como la de un apoderado o representante legal), con el riesgo, incluso, de suplantar las **facultades personalísimas** del directamente agraviado o sustituir su voluntad; en otras palabras, se generaría la posibilidad de promover medios extraordinarios de defensa respecto de los cuales no se tiene la plena certeza de que, verdaderamente se manifieste la intención de la persona que se siente agraviada en su esfera jurídica de derechos, lo que resulta jurídicamente inaceptable, por no ser acorde ni compatible con la intención del Constituyente, ni la del legislador federal.

Al respecto, este Pleno de Circuito comparte –por las razones que informa–, la jurisprudencia PC.VII. J/1 C (10a.) del Pleno del Séptimo Circuito, que se reproduce a continuación:

"ABOGADO PATRONO. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 89 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO A NOMBRE DEL QUEJOSO. Partiendo de la base del análisis al principio de instancia de parte agraviada que rige la materia del juicio de amparo, se puede establecer que tratándose de esta clase de juicios, el principio de instancia de parte agraviada impide que el ejercicio de la acción sea trasladada a persona distinta del quejoso o de su representante legal, con lo cual la promoción del juicio de amparo exige que la demanda sea suscrita por quien alega sufrir un agravio personal y directo, y es titular de la acción, por ello, su promoción debe contar con la firma autógrafa del quejoso o, en su caso, de su representante legal, y no puede ser sustituida por aquellos autorizados para atender procesalmente el juicio de garantías, lo anterior ya que el análisis del artículo 89 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, no evidencia que la designación de un abogado patrono tenga los alcances para sustituir la voluntad del titular del derecho subjetivo de la acción procesal, máxime que para determinar tal situación debe acudir en forma indispensable al principio de instancia de parte agraviada que rige en materia de amparo."¹⁵

¹⁵ Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 1177, con número de registro digital: 2006435.



Resta decir que el hecho de llegar a esta conclusión no se traduce en violación a lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, ya que no limita ni obstaculiza el acceso a la tutela jurisdiccional, teniendo en consideración que ese derecho, en coherencia con los principios de certidumbre jurídica y economía procesal, permiten considerar que la personería del promovente constituye un presupuesto procesal de análisis oficioso, al haberse hecho el requerimiento respectivo, por lo cual es evidente que con ello se salvaguardan de manera eficiente e integral los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, previstos en los artículos 17 constitucional y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en los principios de impartición de justicia pronta, expedita y acceso efectivo a la jurisdicción, pues dichos autorizados siempre tendrán oportunidad de justificar su representación legal, como apoderados de los actores en el juicio natural para instar el juicio de garantías, y en esa forma justificar su personalidad.

Lo anterior, puesto que el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de observancia obligatoria en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela el derecho que toda persona tiene a un recurso efectivo, sencillo y rápido, ante los Jueces o tribunales competentes, a fin de defender sus derechos.

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado, en distintas ejecutorias, que no basta que el recurso se prevea en la legislación interna del Estado o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea idóneo para remediar la violación o agravio que ocasione el acto materia de impugnación; sin embargo, tal declaración no significa que no haya restricción alguna para acceder al recurso, *lato sensu*, ya que la propia Corte asumió que debe guardarse un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, como fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que garantizan la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional, por lo que, precisó que continuar con un proceso enderezado para lograr la protección jurisdiccional, estando de por medio infracciones manifiestas a las reglas procedimentales previstas, acarrearía la pérdida de la autoridad y credibilidad indispensables en los órganos encargados de administrar el sistema de protección de derechos humanos.



Por tanto, es válido colegir que la efectividad del indicado derecho no implica soslayar las reglas de procedencia de los medios de defensa, pues ello, además de contravenir el principio de impartición de justicia pronta, desatendería los de equidad procesal y seguridad jurídica tutelados en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, debido a que la parte quejosa obtendría un beneficio no previsto en la norma e, incluso, contrario a ella, con lo que se pondría en duda la autoridad y credibilidad indispensables en los órganos encargados de administrar justicia, al inobservar las disposiciones legales que regulan el acceso a la protección de los derechos humanos, como lo sería pasar por alto la actualización de alguna causal de improcedencia, so pena de la observancia de los derechos humanos.

Por último, con base en los fundamentos jurídicos de esta sentencia, este Pleno de Circuito considera que, por razón de seguridad jurídica, es oportuno informar a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la tesis de clave **III.3o.A.2 A**, en la que sustentó su criterio uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes ha sido superada. Lo anterior, con el evidente propósito de realizar anotaciones correspondientes en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SEXTO.—Decisión. Con fundamento en el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia obligatoria para el Tercer Circuito, el criterio sustentado en esta sentencia, respecto del cual se hace una abstracción del mismo en los términos siguientes:

ABOGADO PATRONO. EL DESIGNADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER AMPARO DIRECTO [ALCANCE Y APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 90/2012 (10a.)]. El criterio jurisprudencial de referencia resulta aplicable para el caso del "abogado patrono", autorizado en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en principio, porque el análisis de dicha disposición normativa revela que su designación por alguna de las partes opera en cualquier etapa procesal, dentro del propio juicio contencioso administrativo, pero no se obtiene que esas atribuciones puedan extenderse a la promoción de una di-



versa instancia, como lo es el juicio de amparo; lo anterior, pues no debe perderse de vista que el juicio de amparo se rige por diversos principios, entre otros, por los de "instancia de parte agraviada" y de "agravio personal y directo", que se traducen en que el titular de la acción de amparo es el único legitimado para impugnar y precisar cuáles actos son los que, en su concepto, le causan perjuicio y de qué manera lesionan sus derechos fundamentales, de ahí que la promoción del juicio constitucional constituya un derecho personalísimo de la parte que resiente una afectación en su esfera de derechos. Sin que obste que en la jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), se hubiese analizado la figura jurídica del "autorizado" prevista en el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Lo anterior, porque el estudio comparativo de esa disposición del orden federal, con el diverso artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad, que regula la institución del "abogado patrono", patentiza que ambas normas guardan una estrecha similitud. Consecuentemente, con independencia de la denominación que cada legislación asigne al autorizado en amplios términos, lo jurídicamente relevante es lo definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio en estudio, en el sentido de que la autorización conferida en términos de la ley que rige el acto reclamado, debe entenderse otorgada únicamente para actuar en el juicio administrativo, y así es como debe concebirse en el juicio contencioso administrativo ordinario.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe contradicción de criterios entre el Primero y los diversos Tercero, Cuarto y Quinto Tribunales Colegiados, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

TERCERO.—Infórmese a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, que la tesis **III.3o.A.2 A**, ha sido superada por el criterio sustentado por este Pleno de Circuito.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; intégrese cuaderno de antecedentes; envíese la jurisprudencia sustentada a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por mayoría de cinco votos de los Magistrados Juan José Rosales Sánchez (presidente interino del Pleno), Salvador Murguía Munguía, Jacob Troncoso Ávila, Roberto Charcas León y Moisés Muñoz Padilla, así como el voto en contra del Magistrado Oscar Naranjo Ahumada, quien formula voto particular.

Los nombrados Magistrados firman de manera electrónica, con fundamento en el Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41-Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en unión con el secretario de Acuerdos de este Pleno, Carlos Abraham Domínguez Montero, quien autoriza y da fe.

En el entendido de que la sesión plenaria en la que se resolvió el presente asunto, se llevó a cabo sin la intervención del presidente del Pleno, el Magistrado René Olvera Gamboa, quien en términos de la comunicación 2899/2020 de la Secretaría Ejecutiva del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, cuenta con licencia de carácter médico, del cuatro al diecisiete de septiembre del año en curso; y por tal motivo, con fundamento en el artículo 14 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, su sustitución temporal le corresponde al Magistrado Juan José Rosales Sánchez. Asimismo, con fundamento en el artículo 40 del propio Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, interviene el Magistrado Roberto Charcas León, quien suple por ausencia al Magistrado Marcos García José, a quien le fue autorizada licencia médica de conformidad con el oficio SEPLE./GEN./



001/2492/2020 de la Secretaría Ejecutiva del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.¹⁶

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, en términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, certifica que: En cumplimiento a los previsto en los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), III.2o.C. J/3 (10a.) y PC.VII. J/1 C (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, del viernes 12 de junio de 2015 a las 9:30 horas y del viernes 16 de mayo de 2014 a las 11:00 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Oscar Naranjo Ahumada, en la contradicción de tesis 16/2019.

Con fundamento en los artículos 43 y 44 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, respetuosamente me permito disentir del criterio adoptado por la mayoría de los integrantes de este Pleno de Circuito; lo anterior, pues como lo expuse en la sesión de siete de septiembre del año en curso, el criterio que debería prevalecer con carácter de jurisprudencia, es en el sentido de que el abogado patrono, designado en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, está legitimado para promover amparo directo en representación de su autorizante.

Lo anterior, de conformidad con la propuesta que inicialmente se presentó ante este Pleno de Circuito, que es del siguiente tenor:

¹⁶ En sesión del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal de 12 de agosto de 2020, se acordó extender la prórroga licencia de carácter médico autorizada en favor del Magistrado Marcos García José, del 19 de agosto al 18 de diciembre del año en curso.

"QUINTO.–**Criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.** Una vez establecida la existencia de la contradicción de tesis, este Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, obligatoria sólo para este Circuito, de conformidad con lo que disponen los artículos 217, segundo párrafo, y 225, de la Ley de Amparo, el criterio que enseguida se determinará, el cual, en lo modular, coincide con el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por los motivos y razones que se exponen más adelante.

"Se destaca lo anterior, con base en lo dispuesto por el artículo 226, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, que señala textualmente lo siguiente:

"Artículo 226. ...

"III. ...

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los Magistrados que los integran.'

"En ese tenor, conviene reiterar que la presente contradicción de tesis tiene por objeto determinar si, conforme con el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, la demanda de amparo directo puede ser promovida por un abogado patrono, designado en el juicio contencioso administrativo local, en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, ya que su nombramiento se encuentra equiparado con el de un mandatario especial.

"O si, en cambio, conforme con el criterio de los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto y Quinto, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el abogado patrono designado en el juicio de nulidad local, en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, carece de legitimación para promover demanda de amparo directo.

"Así, para fijar adecuadamente la litis a la que se circunscribe la presente contradicción de tesis, es necesario destacar el contenido del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, el cual dispone literalmente lo siguiente:



- "**Artículo 7.** Las partes, en cualquier etapa procesal, podrán designar como abogado patrono a cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho. La designación se hará por escrito, el que deberá suscribir de conformidad la persona sobre quien recaiga el nombramiento.
- "La persona designada en los términos del párrafo que antecede podrá recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, pero no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero.
- "La acreditación de la autorización para el ejercicio de la profesión deberá realizarse mediante la inscripción de la cédula o autorización provisional en su caso, en los libros de registro de que disponga el órgano jurisdiccional que conozca del asunto.
- "Las partes podrán, además, designar a cualquier persona con capacidad legal, para que en su nombre reciba notificaciones y se imponga de los autos. La persona así designada no tendrá las facultades señaladas en el párrafo precedente.'
- "De dicho precepto se advierte que las partes en el juicio local en materia administrativa, podrán designar como **abogado patrono a cualquier persona que se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado o de licenciado en derecho**; que la designación se hará por escrito, el cual deberá suscribir de conformidad la persona sobre quien recaiga el nombramiento.
- "Que **dicha persona así designada, podrá** recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y, **en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó**, pero no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero.
- "Que la acreditación de la autorización para el ejercicio de la profesión deberá realizarse mediante la inscripción de la cédula o autorización provisional en su caso, en los libros de registro del órgano jurisdiccional que conozca del asunto.
- "Y, que **las partes podrán, además, designar a cualquier persona con capacidad legal, para que en su nombre reciba notificaciones y se imponga de**



los autos, persona que, así designada, no tendrá las facultades señaladas para el abogado patrono.

"Lo anterior, en principio, revela, con toda claridad, que en el juicio de que se trata, las partes pueden hacer dos tipos de designaciones de personas que les asistan en el mismo: 1) abogado patrono, con facultades para recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, interponer recursos y, en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, sin poder delegar o sustituir tales facultades en un tercero; y, 2) cualquier persona con capacidad legal (no necesariamente abogado o licenciado en derecho), para que a su nombre reciba notificaciones y se imponga de los autos, quien no tendrá las facultades del abogado patrono.

"Y, la otra circunstancia que el precepto revela, es que dentro de las facultades del abogado patrono, se enlistan unas de manera específica y clara, sobre las cuales no hay duda; pero se hace mención de otras acerca de las cuales, por el contrario, no hay claridad en cuanto a qué consisten, al menos no en concreto, pues las primeras son las de recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias e interponer recursos, actividades que, por la naturaleza de su mención, son inherentes al propio juicio que regula la ley estatal en comentario; pero, las otras facultades, consistentes en realizar, en general, todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos del autorizante, además de que no están especificadas, no están acotadas, es decir, acerca de ellas, el precepto no señala si solamente se refieren a las acciones que en general puedan ejercerse dentro del propio juicio ordinario de que se trata, o si están incluidas, además, las que procedan en otra sede.

"Es a partir de tal incógnita que se desarrolla el presente estudio, pues el camino para su esclarecimiento es el que conduce, invariablemente, a dirimir si el abogado patrono de que se trata, puede promover, o no, el juicio de amparo directo en representación de su autorizante, en contra de la determinación final que se dicte en el referido juicio local en materia administrativa.

"Por principio de cuentas, resulta conveniente destacar que el abogado patrono designado en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, tiene muchas más facultades que los dos tipos de autorizados a que se refiere el artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; en efecto, el dispositivo legal mencionado al final, establece textualmente lo siguiente:



"**Artículo 5o.**

"...

"Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Con independencia de lo anterior, las partes podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal para oír notificaciones e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere este párrafo.'

"Como se aprecia, en el juicio contencioso administrativo federal, los particulares o sus representantes pueden hacer la designación de dos tipos de autorizados para que les asistan: 1) licenciado en derecho, el cual podrá recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos; y, 2) cualquier persona con capacidad legal (aunque no sea licenciado en derecho), quien sólo podrá oír notificaciones e imponerse de los autos.

"El autorizado mencionado en el inciso segundo, tiene exactamente las mismas características y facultades que el autorizado a que se refiere el último párrafo del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, pues en ambos preceptos legales se trata de cualquier persona con capacidad legal, para que única y exclusivamente reciba notificaciones y se imponga de autos.

"En cambio, el autorizado mencionado en el primero de los incisos, aunque tiene características similares a las del abogado patrono en el juicio en materia administrativa del Estado de Jalisco, debido a que ambos deben ser profesionistas en derecho e, incluso, los dos tienen la facultad de recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, hacer alegatos e interponer recursos, lo cierto es que el referido abogado patrono posee más facultades que el autorizado en el juicio federal, porque a diferencia de éste, se encuentra además autorizado para realizar, en general, todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo designa, entre los cuales se habrá de dirimir, más adelante, si es que figura la promoción del juicio de amparo directo.



"Lo anterior excluye la posibilidad de que se les equipare y esto, a su vez, no permite la aplicación en este caso, ni siquiera de manera análoga, de la jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), registro digital 2001581, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, Décima Época, que dice:

"AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004). El artículo 5o., último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, permite que el actor en el juicio contencioso o su representante legal, autorice por escrito a un licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, quien podrá elaborar promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Por su parte, el artículo 13 de la Ley de Amparo señala que cuando alguno de los interesados tenga reconocida su personalidad ante la autoridad responsable, ésta será admitida en el juicio constitucional para todos los efectos legales, siempre que se compruebe tal circunstancia con las constancias respectivas. Ahora, de esta última disposición no deriva que el autorizado para oír notificaciones tenga atribuciones para promover juicio de amparo directo en representación de su autorizante, ya que conforme a la fracción I del artículo 107 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, el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso debe aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; todo lo cual significa que únicamente el directamente afectado con alguna determinación jurisdiccional puede demandar la protección de la Justicia Federal, principio que la legislación reglamentaria de dicho precepto constitucional señala al disponer en su artículo 4o., que el juicio de amparo sólo podrá seguirlo el agraviado, su representante legal o su defensor, personas estas últimas que en todo caso podrían ser reconocidas en términos del citado artículo 13 para efectos de la promoción del juicio de amparo directo, pero no los autorizados para oír notificaciones, cuya participación se limita a la defensa del actor exclusivamente en la jurisdicción ordinaria."

"Como se advierte de la lectura de dicho criterio, el mismo revela el estudio que la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País hizo de la figura del autorizado a que alude el último párrafo del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual, como ya se vio, tiene facultades espe-



cíficamente señaladas y, por ende, limitadas, las cuales sólo podrán realizarse en la jurisdicción ordinaria, pues las mismas se constriñen exclusivamente a recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

"Dicho criterio jurisprudencial, incluso, señala que del artículo 13 de la Ley de Amparo abrogada, no deriva que el autorizado para oír notificaciones tenga atribuciones para promover juicio de amparo directo en representación de su autorizante, y que el numeral 4o. del propio ordenamiento, dispone que el juicio de amparo sólo podrá seguirlo el agraviado, su representante legal o su defensor, y que éstas últimas personas podrían ser reconocidas, en todo caso, en términos del precepto mencionado al inicio de este párrafo.

"De ahí que la jurisprudencia de que se trata no sea útil para orientar el sentido del presente fallo, porque ya quedó evidenciado que el abogado patrono en el juicio local, a diferencia del autorizado en el federal, tiene más atribuciones que éste, pues además de las que ambos comparten, puede realizar, en general, todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de su autorizante, situación que le excluye de la clasificación del simple autorizado para recibir notificaciones e, incluso, del que en términos más amplios puede recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos en la jurisdicción ordinaria.

"Dicho criterio jurisprudencial tampoco resulta aplicable para excluir al abogado patrono de la posibilidad de promover el juicio de amparo directo, desde la óptica de que el juicio de garantías sólo puede ser promovido directamente por el agraviado, o en su defecto, por su representante legal o por su defensor, pues las amplias facultades que el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco otorga al abogado patrono, consistentes en realizar, en general, todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, son las que, precisamente, conducen a equipararle a un mandatario especial que, a su vez, equivale a un representante, el cual está facultado para promover el juicio de amparo a nombre del quejoso, en términos del artículo 4o. de la Ley de Amparo abrogada a que alude esa jurisprudencia, ahora conforme con el numeral 6o. de la Ley de Amparo en vigor, tal como se verá en párrafos subsecuentes.

"Aclarado lo anterior, se retoma el tema en debate, para lo cual cabe reiterar que las facultades legales del abogado patrono, consistentes en realizar, en general, todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos del autorizante, además de que no están especificadas, no están acota-



das, es decir, acerca de ellas, el precepto que las prevé, esto es, el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, no señala si solamente se refieren a las acciones que en general puedan ejercerse dentro del propio juicio ordinario de que se trata, o si están incluidas, además, las que procedan en otra sede.

"Entonces, si bien es cierto que el dispositivo legal en comentario comprende específicamente la figura del abogado patrono, también es verdad, como ya se dijo, que no hay claridad en cuanto a si las facultades que le confiere para realizar, en general, todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos del autorizante, comprenden solamente las acciones que en general puedan ejercerse dentro del propio juicio ordinario de que se trata, o si están incluidas, además, las que procedan en otra sede, sobre lo cual el precepto de que se trata es omiso.

"Aquí resulta conveniente señalar que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra, procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes.

"Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: 1) el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente; 2) **la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas no las desarrolle o las regule deficientemente**; 3) esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, pero sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, 4) las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

"Entonces, la aplicación supletoria de una ley respecto de otra, no procede únicamente cuando el ordenamiento a suplir sea omiso en contemplar una institución jurídica, sino también cuando no contemple alguna cuestión jurídica, pero además, cuando estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de manera deficiente.

"Así está determinado en la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.), registro digital: 2003161, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065, Décima Época, que dice:

"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate."

"Ahora bien, en el caso, como el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco es impreciso, más bien omiso, en cuanto a si las facultades que le confiere al abogado patrono para realizar, en general, todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos del autorizante, comprenden solamente las acciones que en general puedan ejercerse dentro del propio juicio ordinario de que se trata, o si están incluidas, además, las que procedan en otra sede, esto genera la necesidad de acudir a la regla prevista en el artículo 2, párrafo segundo, del propio conjunto legal, que señala que a falta de disposición expresa, y en cuanto no se oponga a lo prescrito en ese ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

"De ese modo, al hacer remisión al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, se tiene que en su artículo 42 prevé la figura del abogado patrono, pues dicho dispositivo señala textualmente lo siguiente:

"**Artículo 42.** Los interesados y sus representantes legítimos podrán comparecer en juicio por sí o por medio del procurador con poder bastante.

"Las partes e interesados podrán designar por escrito, en cualquier etapa procesal, abogado patrono legalmente autorizado para el ejercicio profesional quien no podrá delegar en otro su función o nombrar diverso abogado patrono.

"La designación aceptada faculta al abogado para recabar, ofrecer, desahogar y objetar pruebas; interponer y continuar los recursos e incidentes, formular alegatos y en general, realizar todos los actos procesales salvo la adquisición de inmuebles que le correspondan a quien lo designó exceptuando la transacción, el desistimiento, la adquisición de inmuebles y los actos personalísimos que la ley o el Juez señalen. Cuando hubiere varios designados, podrán actuar conjunta o separadamente, pero en la práctica de diligencias o audiencias sólo uno de ellos podrá llevar la voz.

"El designado en los términos de éste artículo tendrá las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado."

"Como se ve, dicho dispositivo resulta aplicable supletoriamente al numeral 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, porque en su último párrafo prevé que el abogado patrono tendrá las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado, lo cual arroja luz sobre la incógnita que aquí se plantea, en cuanto a si las facultades que aquel precepto le confiere al abogado patrono para realizar, en general, todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos del autorizante, comprenden solamente las acciones que en general puedan ejercerse dentro del propio juicio ordinario de que se trata, o si están incluidas, además, las que procedan en otra sede.

"Se afirma lo anterior, porque si conforme con esa disposición supletoria, el abogado patrono tiene las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado, entonces hay necesidad de desentrañar cuáles son las obligaciones de ese mandatario, para lo cual resulta conveniente hacer remisión al Código Civil del Estado de Jalisco, el cual dedica todo un título, concretamente el noveno, a la figura del mandato, en donde, en lo que interesa, se encuentran comprendidos los artículos 2197, 2198, 2202 y 2208, mismos que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 2197. El mandato es un contrato por el cual una persona llamada mandante otorga a otra denominada mandatario, la facultad de realizar por el otorgante un acto jurídico. Cuando el mandato tenga efectos patrimoniales, deberá entenderse que su finalidad es, la de conservar ese patrimonio."



"**Artículo 2198.** El contrato de mandato se perfecciona con la aceptación del mandatario. ..."

"**Artículo 2202.** Pueden ser objeto del mandato todos los actos lícitos para los que la ley no exige la intervención personal del interesado. ..."

"**Artículo 2208.** Cuando se quieran limitar las facultades del apoderado deberán consignarse expresa y claramente las limitaciones."

"De dichos preceptos se advierte que el mandato es un contrato por el cual una persona llamada mandante otorga a otra denominada mandatario, la facultad de realizar por el otorgante un acto jurídico; que el contrato de mandato se perfecciona con la aceptación del mandatario; que pueden ser objeto del mandato todos los actos lícitos para los que la ley no exige la intervención personal del interesado; y, que cuando se quieran limitar las facultades del apoderado, deberán consignarse expresa y claramente las limitaciones.

"De lo anterior se advierte que **el abogado patrono designado en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en el juicio previsto en ese ordenamiento, está equiparado a un mandatario especial conforme con el artículo supletorio, esto es, el 42 del Código de Procedimientos Civiles de la propia entidad federativa, por lo cual sí está facultado para instar, en representación de su mandante, el juicio de garantías uniinstancial en contra de la determinación final que se dicte en aquel procedimiento jurisdiccional ordinario**, ya que la promoción del juicio de amparo es un acto lícito respecto del cual, la ley que lo rige, no exige en todos los casos la intervención personal del interesado; además, al igual que el mandatario, quien debe aceptar el mandato para que se perfeccione el contrato, el abogado patrono también debe suscribir de conformidad la designación; y, cuando en el mandato se quieran limitar las facultades del apoderado, deberán consignarse expresa y claramente las limitaciones, siendo que en el caso del abogado patrono, el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, no prevé limitación en cuanto a la promoción del juicio de derechos fundamentales, más bien, por el contrario, señala que podrá realizar, en general, todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó.

"Cabe señalar que se afirma que la promoción del juicio de amparo es un acto lícito respecto del cual, la ley que lo rige, no exige en todos los casos la intervención personal del interesado, porque la Ley de Amparo en vigor, en su artículo 6o., si bien comprende la institución de la instancia de parte agraviada, al se-



ñalar que el juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado, lo cual es congruente con el mandato constitucional previsto en el artículo 107, fracción I, de la Carta Magna, que ordena que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, y que tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.

"Lo cierto es que el propio numeral 6o. de la Ley de Amparo vigente, también comprende la figura del representante o apoderado del quejoso, para que promueva el amparo a nombre de éste, ya que dispone que el quejoso podrá promover el amparo por sí, por su representante legal o por su apoderado, incluso por cualquier persona en los casos previstos en dicha ley, situación que de ninguna manera riñe con el principio de instancia de parte agraviada, sino que otorga facilidad a ésta para acceder a la tutela constitucional del juicio de garantías. En efecto, dicho precepto legal señala textualmente lo siguiente:

"**Artículo 6o.** El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley.

"Cuando el acto reclamado derive de un procedimiento penal, podrá promoverlo, además, por conducto de su defensor o de cualquier persona en los casos en que esta ley lo permita."

"Lo anterior se corrobora con el contenido de los artículos 10 y 11 de la Ley de Amparo, que señalan:

"**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 recla-



mado 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."

"**Artículo 11.** Cuando quien comparezca en el juicio de amparo indirecto en nombre del quejoso o del tercero interesado afirme tener reconocida su representación ante la autoridad responsable, le será admitida siempre que lo acredite con las constancias respectivas, salvo en materia penal en la que bastará la afirmación en ese sentido.

"En el amparo directo podrá justificarse con la acreditación que tenga en el juicio del que emane la resolución reclamada.

"La autoridad responsable que reciba la demanda expresará en el informe justificado si el promovente tiene el carácter con que se ostenta."

"De dichos preceptos se advierte, en lo que interesa, que la representación del quejoso se acreditará en el juicio de garantías, en los términos previstos en esa ley; que en los casos no previstos, la personalidad se justificará en la misma forma que determine la ley que rija la materia de la que emane el acto reclamado; que cuando ésta no lo prevenga, se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles; y, que en amparo directo, la representación podrá justificarse con la acreditación que se tenga en el juicio del que emane la resolución recurrida.

"Ahora bien, además de que la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que el juicio de garantías pueda ser instado por el representante del agraviado, según se vio, cabe señalar que el mandato especial es una de las formas de la representación.

"En efecto, conforme con la obra intitulada 'Representación, poder y mandato, prestación de servicios profesionales y su ética', de la autoría de Bernardo Pérez Fernández del Castillo, publicada por Editorial Porrúa, Sociedad Anónima de Capital Variable, primera edición, 1984, la representación puede definirse como la facultad que tiene una persona de actuar, obligar y decidir en nombre y por cuenta de otra.¹⁷

¹⁷ Página 3.



"Que una de las formas de representación es la voluntaria, la cual ha sido clasificada por la doctrina en directa e indirecta; que se llama directa cuando una persona actúa en nombre propio y por cuenta de otra, quien, frente a terceros, adquiere personalmente los derechos y obligaciones como en el mandato, la prestación de servicios, el fideicomiso.¹⁸

"Que el mandato es un contrato que tiene como objeto obligaciones de hacer, consistentes en la celebración de actos jurídicos; que es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar, por cuenta del mandante, los actos jurídicos que éste le encarga; que es un acto por el cual una persona da a otra la facultad de hacer en su nombre alguna cosa.¹⁹

"Que pueden ser objeto del mandato todos los actos lícitos para los que la ley no exige la intervención personal del interesado.²⁰

"Que el mandato puede ser general o especial; que es general cuando no tiene limitación alguna; que es especial cuando se refiere a casos concretos.²¹

"Que las obligaciones del mandatario en relación con el mandante son: 1) desempeñar el mandato de acuerdo con las instrucciones que haya recibido; 2) consultar al mandante, cuando fuere posible, sobre los actos que haya que efectuar y que no estén previstos en el mandato; 3) ejercer el negocio, materia del mandato, como si fuera propio, cuando no haya recibido instrucciones y no sea posible consultar sobre el particular al mandante; 4) indemnizar al mandante de las operaciones que hubiere hecho con violación del mandato; 5) dar noticia al mandante de los hechos y circunstancias que pudieran motivarlo a revocar o ratificar el mandato; 6) notificar al mandante la ejecución del mandato; 7) rendir cuentas al mandante de su administración; cuando se lo pida, o en todo caso cuando el mandato concluya; 8) entregar al mandante todo lo que haya recibido en virtud del mandato; y, 9) actuar personalmente excepto cuando ha sido facultado para sustituir el mandato u otorgar uno nuevo.²²

"Por tanto, es incuestionable que el abogado patrono en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, es un mandatario es-

¹⁸ Página 13 *in fine*.

¹⁹ Página 16.

²⁰ Página 22.

²¹ Página 28.

²² Páginas 55 y 56.



pecial, y éste, a su vez, es un representante, lo cual, se reitera, significa que sí está facultado para instar, en representación de su mandante, el juicio de amparo directo en contra, específicamente, de la determinación final que se dicte en el procedimiento jurisdiccional ordinario en el que se le designó, con su propia aceptación, como abogado patrono.

"Lo anterior se robustece con el hecho de que las manifestaciones bajo protesta de decir verdad en relación con proporcionar el nombre y domicilio del tercero interesado, y con los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación, que solamente corresponde expresarlos al quejoso o agraviado por constituir un acto de carácter personalísimo, son requisitos exclusivos de la demanda de amparo indirecto, no así de la demanda para instar el juicio de derechos fundamentales uniinstancial, tal como se advierte de los artículos 108 y 175 de la Ley de Amparo, que son del tenor literal siguiente:

"**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 175.** La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán:

"I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

"II. El nombre y domicilio del tercero interesado;

"III. La autoridad responsable;

"IV. El acto reclamado.

"Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia;

"V. La fecha en que se haya notificado el acto reclamado al quejoso o aquella en que hubiese tenido conocimiento del mismo;

"VI. Los preceptos que, conforme a la fracción I del artículo 1o. de esta ley, contengan los derechos humanos cuya violación se reclame; y,

"VII. Los conceptos de violación.'

"Este aserto se corrobora con el contenido de los criterios jurisprudenciales que se enuncian a continuación, de los cuales se advierte lo que aquí se afirma, es decir, que el referido acto personalísimo de la manifestación bajo protesta de decir verdad acerca de los datos del tercero interesado y de los antecedentes del acto reclamado, es propio de la demanda de amparo indirecto, siendo que en el presente caso se trata del juicio de amparo directo.



"Jurisprudencia 1a./J. 50/2014 (10a.), registro digital: 2007285, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dar solución a la contradicción de tesis 61/2014, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 210, Décima Época, que dice:

"AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA DESAHOGAR PREVENCIÓNES EN LAS CUALES DEBAN MANIFESTARSE, «BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD», ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO QUE SE OMITIERON AL PRESENTARSE LA DEMANDA RELATIVA. El artículo 108, fracción V, de la Ley de Amparo establece que la demanda deberá formularse por escrito, en la que bajo protesta de decir verdad exprese cuáles son los hechos o las abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado, o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación, lo que implica que la satisfacción de este requisito formal debe realizarse forzosamente por quien promueve la demanda. Lo anterior es así, en virtud de que la acción de amparo constituye un derecho subjetivo procesal para promover y mantener un juicio ante un órgano jurisdiccional, el cual se rige por el principio de instancia de parte agraviada, pues es el titular de la acción en quien recae el perjuicio que ocasiona el acto reclamado y le constan los hechos ocurridos y narrados; además, estos elementos generan certeza en el juzgador para desplegar todas sus facultades relativas al juicio de amparo indirecto. Consecuentemente, el autorizado en los términos amplios a que se refiere el artículo 12 de la citada ley, no está facultado para desahogar la prevención relativa a que se manifieste un antecedente «bajo protesta de decir verdad» que se omitió en la presentación de la demanda, pues al constituir un acto de carácter personalísimo que sólo puede realizar quien la promovió, no puede quedar comprendido dentro de los necesarios para la «defensa de los derechos del autorizante», ya que ello se traduciría en que el autorizado hiciera suyos hechos que no le constan y que ocurrieron con anterioridad a dicha presentación; además de que los derechos y las obligaciones procesales que conlleva su autorización no pueden equipararse a un mandato judicial y sus facultades procesales se otorgan a partir de esa presentación y no antes.'

"Jurisprudencia 1a./J. 64/2015 (10a.), registro digital: 2010471, emitida por la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, para dar solución a la contradicción de tesis 5/2015, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 713, Décima Época, que dice:

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. EL JUEZ DE DISTRITO, AL AVOCARSE AL CONOCIMIENTO DE UNA DEMANDA INTENTADA EN LA VÍA DIRECTA, DEBE REQUERIR A LA PARTE QUEJOSA PARA QUE MANIFIESTE BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD LOS ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO, AUN CUANDO PUEDAN ADVERTIRSE DE LAS CONSTANCIAS REMITIDAS POR LA RESPONSABLE. En los artículos 108 de la Ley de Amparo vigente y 116 de la abrogada, se prevén los requisitos de procedibilidad que deberán expresarse en el escrito de demanda de amparo indirecto, dentro de los que se encuentra la manifestación bajo protesta de decir verdad de los hechos o abstenciones que le constan al quejoso y que constituyen antecedentes del acto reclamado o que sirven de fundamento a los conceptos de violación. Dicho requisito tiene como propósito que el juzgador de amparo pueda cumplir con todas las exigencias procesales y emitir las determinaciones correspondientes que establece la Ley de Amparo, en virtud de que se trata del único elemento con que inicialmente cuenta el órgano jurisdiccional para tomar las determinaciones que conlleva la admisión de la demanda. Así, dicha protesta de decir verdad crea certeza en el juzgador para que pueda tomar las determinaciones correspondientes y, a su vez, responsabiliza a quien formula las manifestaciones respecto de su falsedad u omisión de datos, con la finalidad de evitar el abuso del juicio de amparo y procurar el equilibrio de la responsabilidad entre todos aquellos que participan en el juicio. En esas condiciones, si el Juez de Distrito al examinar el escrito de demanda, advierte que existe omisión por parte del quejoso de manifestar los antecedentes bajo protesta de decir verdad, debe prevenirlo de forma obligatoria, en cumplimiento a lo que disponen los artículos 114 de la Ley de Amparo vigente y 146 de la ley abrogada, para que manifieste bajo protesta de decir verdad los hechos o abstenciones que constituyen los antecedentes del acto reclamado, o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación, aun cuando puedan advertirse de las constancias remitidas por la autoridad responsable.'

"Y, jurisprudencia 2a./J. 88/2006 (10a.), registro digital: 174745, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para solucionar la contradicción de tesis 40/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 348, Novena Época, que dice:

"DEMANDA DE AMPARO. LA MANIFESTACIÓN «BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD» REQUERIDA EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA LEY DE AMPARO, CONSTITUYE UN ACTO DE CARÁCTER PERSONALÍSIMO QUE SÓLO PUEDE REALIZAR QUIEN PROMUEVA LA DEMANDA. El artículo 116



de la Ley de Amparo establece, en sus fracciones I y IV, que la demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán el nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre, así como la ley o acto que de cada autoridad se reclama, manifestando aquél, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación, lo que implica que la satisfacción de este requisito formal debe ser realizado forzosamente, en términos de la fracción I señalada, por quien promueve la demanda, dada la responsabilidad penal que de dicha protesta pudiera derivarse, motivo por el cual el autorizado por el quejoso en los términos amplios a que se refiere el artículo 27 de la ley citada, no puede desahogar la prevención relativa a que se exprese la protesta de decir verdad omitida en la demanda, pues ello se traduciría en hacer suyos hechos que no le constan y que ocurrieron con anterioridad a la mencionada presentación de la demanda; además de que los derechos y obligaciones procesales que conlleva su autorización, son a partir de esa presentación y no antes.'

"No pasa inadvertido que el último párrafo del artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, al que se acude supletoriamente, señala que el abogado patrono tendrá las mismas obligaciones que el mandatario especial con respecto a su patrocinado, es decir, hace alusión literalmente a obligaciones, no así a facultades.

"Sin embargo, ello no es impedimento para la determinación que aquí se sustenta, porque esa palabra, incluso la frase, no debe interpretarse en forma literal y aislada, sino de manera integral dentro del contexto de la totalidad del precepto, en el cual se habla, precisamente, de las facultades del abogado patrono, ya que en su párrafo tercero indica que la designación aceptada faculta al abogado para recabar, ofrecer, desahogar y objetar pruebas, interponer y continuar los recursos e incidentes, formular alegatos y, en general, realizar todos los actos procesales, salvo la adquisición de inmuebles que le correspondan a quien lo designó, excepto (sic) la transacción, el desistimiento y los actos personalísimos que la ley o el Juez señalen.

"Lo cual se ve complementado, precisamente, con lo señalado en el párrafo cuarto (último) del precepto, que, como ya se vio, indica que el abogado patrono tendrá las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado, obligaciones que, en ese contexto, deben entenderse también como facultades para realizar actos en beneficio del mandante, en este caso las mismas que tiene un mandatario.



"En efecto, la **facultad** es un sustantivo femenino cuyo significado se refiere al poder o el derecho para hacer alguna cosa; **facultar** significa dar autoridad, poder o derecho a alguien para hacer algo; esto se encuentra estrechamente vinculado con el concepto de **función**, que es la actividad propia de un cargo u oficio, y tiene como sinónimos los conceptos de cargo, ocupación y empleo; de manera que ello se vincula con el concepto de **obligación**, por cuanto implica un deber, una responsabilidad o un compromiso, en suma aquello que hay que hacer o cumplir; definiciones que se obtienen del Diccionario de la Lengua Española.

"Incluso, como es patente de las citas de la obra de Bernardo Pérez Fernández del Castillo, plasmadas en párrafos que anteceden, dentro de las obligaciones del mandatario, en relación con su mandante, figura la de desempeñar el mandato de acuerdo con las instrucciones del mismo y ejercer el negocio, materia del mandato, como si fuera propio, en caso de no haber recibido instrucciones y no haya posibilidad de consultarle, lo cual es constitutivo de obligaciones de hacer o ejercer sus facultades materia del mandato.

"Además, en la exposición de motivos relativa al Decreto 15766, por el que se adicionaron los dos últimos párrafos del supletorio artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, de fecha treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, el legislador expuso expresamente que las facultades del abogado patrono se ampliaban hasta para interponer el juicio de amparo; en efecto, la parte que interesa de esa exposición de motivos señala:

"VI. De la misma manera, dado el cúmulo de ponencias presentadas ante los foros de consulta **respecto del tema de la figura del abogado patrono**, se decidió reglamentarla y reubicarla en el capítulo II del título segundo «De la personalidad», **ampliando sus facultades hasta para interponer el juicio de amparo** y limitando las mismas para celebrar transacciones, así como para desistirse y demás actos personalísimos que la ley o el Juez señalen.'

"En este último aspecto, sirve de apoyo la jurisprudencia III.2o.C. J/3 (10a.), registro: 2009365, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo II, junio de 2015, página 1501, Décima Época, que dice:

"ABOGADO PATRONO. EL DESIGNADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO A NOMBRE DE



QUIEN LO DESIGNÓ CON ESE CARÁCTER. De los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 5o., fracción I y 6o. de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, deriva que el juicio constitucional debe promoverse por la persona a quien perjudique el acto reclamado, y que puede hacerlo por su propio derecho, o a través de su representante legal, o su apoderado; a su vez, el numeral 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, que regula la figura del abogado patrono, en su parte última dispone que éste tendrá «las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado»; y de todo ello se colige que el abogado patrono en la legislación procesal civil del Estado, se equipara a un apoderado especial, lo que se robustece con la exposición de motivos relativa al Decreto 15766, por el que se adicionaron los dos últimos párrafos del artículo 42 mencionado, de 31 de diciembre de 1994, pues en ella el legislador estableció expresamente, que las facultades del abogado patrono se ampliaban «... hasta para interponer el juicio de amparo ...»; con base en dicho marco legal, se concluye que el abogado patrono tiene legitimación para promover el juicio de amparo a nombre de quien lo designó con ese carácter.'

"Luego, como esa adición derivada de la referida exposición de motivos, data del año mil novecientos noventa y cuatro, en tanto que la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco fue expedida con posterioridad, concretamente fue emitida por el Congreso Local el veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y nueve; entonces la remisión de supletoriedad que esta última prevé en su artículo 2, revela la intención del legislador de atender (en lo que aquí interesa, la referida exposición de motivos en cuanto a la facultad del abogado patrono para promover el juicio de amparo) a lo señalado en la ley adjetiva civil.

"Ahora bien, no es posible sostener que en casos como los que conforman la presente contradicción, al no haber claridad acerca de la voluntad del autorizante, en cuanto a si era su deseo, o no, que el abogado patrono promoviera en su favor el juicio de amparo, entonces no se puede rebasar dicha voluntad o sustituirla al hacer extensiva la facultad de éste para tal fin.

"Se afirma lo anterior, porque ese es precisamente el punto que se dirime, es decir, ante la falta de expresión del autorizante en el sentido de facultar al abogado patrono para que además promueva el juicio de amparo, se tiene que desentrañar, como ya se hizo, que entre las facultades del abogado patrono en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, figura la de instar, en representación de su mandante, el juicio de garantías.



"Además, lo contrario implicaría introducir, como carga no prevista en la ley para el autorizante, eventualmente quejoso, un requisito adicional al hacer el nombramiento de su abogado patrono, mediante el cual se vería obligado a expresar si lo facultaba, o no, para la promoción del amparo, lo cual, evidentemente, no se ajusta a derecho, pues, como ya se vio párrafos atrás, conforme con los artículos 2202 y 2208 del Código Civil del Estado de Jalisco, pueden ser objeto del mandato todos los actos lícitos para los que la ley no exige la intervención personal del interesado; y, cuando se quieran limitar las facultades del apoderado, deberán consignarse expresa y claramente las limitaciones.

"Por tanto, si en asuntos como los que integran la presente contradicción, el autorizante, a la postre quejoso, al hacer la designación de abogado patrono, omitió consignar expresa y claramente la limitación de promover amparo, y en cambio pueden ser objeto del mandato todos los actos lícitos para los que la ley no exige la intervención personal del interesado, como lo es la promoción del juicio constitucional, según se vio, entonces no hay base jurídica, ni de facto, para establecer que no era voluntad del interesado que su abogado patrono pudiera instar, en su favor, el juicio de amparo.

"Asimismo, debe señalarse que la facultad a que aquí se hace mención, a cargo del abogado patrono designado en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, para realizar, en general, todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, no es universal, es decir, no llega al extremo de poder promover diverso juicio ordinario a aquel en el cual se hizo la designación, o de cualquier otra índole, sino que es única y exclusivamente para la defensa de los derechos alegados en el procedimiento jurisdiccional en el que se le otorgó y aceptó el nombramiento de abogado patrono, lo cual, como ya se vio, incluye la posibilidad de promover el juicio de amparo directo en contra de la determinación final que se dicte en ese procedimiento, pero no así contra las que se emitan en juicios ordinarios distintos.

"No pasa inadvertida la existencia de la jurisprudencia 1a./J. 97/2013 (10a.), registro digital: 2005034, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dar solución a la contradicción de tesis 15/2013, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 325, Décima Época, que dice:

"AMPARO DIRECTO EN MATERIA MERCANTIL. EL AUTORIZADO POR LAS PARTES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1069, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER AQUEL JUICIO A



NOMBRE DE SU AUTORIZANTE. La acción es un derecho subjetivo procesal para promover y mantener un juicio ante un órgano jurisdiccional, cuyo ejercicio corresponde iniciarlo a quien plantea una pretensión litigiosa y dice ser titular de un derecho controvertido, por lo que los actos vinculados directamente con la fijación de tal pretensión inicial, como lo es la formulación de la demanda, son exigibles al titular del derecho de acción o a su representante legal o apoderado. Tal criterio, aplicado al juicio de amparo, implica que para formular la demanda sea exigible que la petición provenga de quienes figuren como quejosos (o sus representantes legales o apoderados), pues al ser los titulares de la acción, son los únicos legitimados para decidir qué actos son los que les ocasionan perjuicio y de qué forma se lesionan sus garantías individuales o derechos humanos, conforme al principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo, acorde con los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4o. de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, y 5o., fracción I, y 6o. de la Ley de Amparo vigente desde el 3 del mismo mes y año. En ese sentido, la demanda de amparo debe formularse por el quejoso o su representante legal o apoderado, sin que pueda sustituirse por un autorizado designado en los términos amplios que prevé el artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, porque incluso de los artículos 13 de la Ley de Amparo abrogada y 11 de la ley vigente, se advierte que dicha autorización sólo surte efectos para atender procesalmente el juicio mercantil de origen, ya que el alcance de las facultades de «defensa de los derechos del autorizante», no se traduce en que pueda realizar cualquier acto en nombre de éste, sino que su participación, por un lado, debe entenderse limitada a la tramitación del proceso mercantil de origen, por ser una autorización de tipo procesal en la que el legislador no previó que el autorizado adquiriera el carácter de representante legal; y, por otro, porque tales facultades procesales deben armonizarse con el principio de instancia de parte agraviada que rige en materia de amparo, acorde con el cual se reserva al quejoso como directamente afectado la formulación de la demanda de amparo directo en materia mercantil. En consecuencia, en el juicio de amparo directo en esta materia, la demanda debe provenir directamente de quien figura como quejoso o de su representante legal o apoderado, calidades que no se surten respecto del autorizado conforme al artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio.'

"Sin embargo, dicho criterio jurisprudencial no es determinante para fallar este asunto en sentido diverso, porque si bien es cierto que el precepto ahí analizado, esto es, el artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, contiene una redacción similar a la del artículo 7, párrafo segundo, de la Ley de Justicia Ad-



ministrativa del Estado de Jalisco, ya que el primero señala, en lo que interesa, que el autorizado para oír notificaciones estará facultado, entre otras cosas, para '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'; mientras que el otro, como se ha visto, indica que el abogado patrono podrá 'en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, pero no podrá delegar o sustituir tales facultades en un tercero'.

"También es verdad que el Código de Comercio no es supletorio de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, sino el Código de Procedimientos Civiles de la propia entidad federativa; además de la jurisprudencia de que se trata, así como de la ejecutoria de la que deriva, se advierte que se trata sólo de un autorizado, mientras que el artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco se refiere a un abogado patrono con carácter de mandatario especial, lo que revela que no hay identidad de los preceptos en cuestión, pues se trata de figuras jurídicas distintas.

"Esto es, en el caso, ya quedó evidenciado que en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco, aplicable supletoriamente a la Ley de Justicia Administrativa Local, concretamente en el artículo 42, último párrafo, el legislador dispuso que el abogado patrono tiene las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado, circunstancia que revela que la voluntad del legislador local fue la de ampliar las facultades del abogado patrono, hasta para interponer el juicio de amparo, lo cual se corrobora con la exposición de motivos relativa al Decreto 15766, por el cual se adicionó ese párrafo del artículo en mención, de fecha treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, esto es, mucho antes de que fuese expedida la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en el año de mil novecientos noventa y nueve; circunstancia que no puede ser soslayada y que hace que este caso sea distinto al que fue materia de estudio en la jurisprudencia mencionada, lo cual, a su vez, la torna inaplicable, incluso por analogía.

"Sin que pase inadvertido que el tercer párrafo del artículo 42 en estudio señala:

"La designación aceptada faculta al abogado para recabar, ofrecer, desahogar y objetar pruebas; interponer y continuar los recursos e incidentes, formular alegatos y en general, realizar todos los actos procesales salvo la adquisición de inmuebles que le correspondan a quien lo designó exceptuando la transacción, el desistimiento, la adquisición de inmuebles y los actos personalísimos



que la ley o el Juez señalen. Cuando hubiere varios designados, podrán actuar conjunta o separadamente, pero en la práctica de diligencias o audiencias sólo uno de ellos podrá llevar la voz.'

"Sin embargo, esas facultades no son limitativas, sino enunciativas, pues el último párrafo del citado precepto, al establecer que el abogado patrono tendrá las mismas obligaciones que 'un mandatario especial', amplía dichas facultades en términos de esa figura representativa del otorgante.

"Además, debe tenerse en cuenta que conforme al principio pro persona, debe acudir-se a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos fundamentales, e inversamente a la norma o a la interpretación más restringida si se busca establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos, por lo que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

"Este principio se relaciona con la interpretación conforme, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental.

"En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro.

"Es aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), registro digital: 2014332, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 239, Décima Época, que dice:

"INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las



demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el Juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maxi-



mizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.'

"En consecuencia, atendiendo a los razonamientos vertidos en esta ejecutoria, este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, es el siguiente:

"ABOGADO PATRONO. EL DESIGNADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER AMPARO DIRECTO EN REPRESENTACIÓN DE SU AUTORIZANTE. Conforme con los artículos 107, fracción I, constitucional, y 6o. de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, el juicio de amparo debe ser promovido por la persona a quien perjudique el acto reclamado, pero podrá hacerlo por sí mismo o a través de su representante legal o apoderado; por otro lado, el artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, al señalar que el abogado patrono podrá, en general, realizar todos los actos que resulten necesarios para la defensa de los derechos de quien lo autorizó, es omiso en precisar si esas facultades se construyen al juicio ordinario o si son susceptibles de efectuarlas en diversa sede, situación que conduce a remitirse al artículo 42 del Código de Procedimientos Civiles de la propia entidad federativa, aplicable supletoriamente a aquel ordenamiento, conforme con su artículo 2, de donde se advierte que el abogado patrono tiene las mismas obligaciones que un mandatario especial con respecto a su patrocinado, lo cual significa que sí está facultado para instar el amparo directo en su representación, siempre y cuando acredite tal designación, circunstancia que, además, se corrobora con la exposición de motivos relativa al Decreto 15766, por el cual se adicionaron los dos últimos párrafos del artículo 42 supletorio en mención, de 31 de diciembre de 1994, pues en ella el legislador estableció que las facultades del abogado patrono se ampliaban hasta para interponer el juicio de amparo.'"

En ese contexto, se insiste, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el indicado con antelación.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, en términos del artículo 62, párrafo tercero del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Fede-



ral, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, certifica que: En cumplimiento a lo previsto en los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible.

Este voto se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ABOGADO PATRONO. EL DESIGNADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER AMPARO DIRECTO [ALCANCE Y APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 90/2012 (10a.)]. El criterio jurisprudencial de referencia resulta aplicable para el caso del "abogado patrono", autorizado en términos del artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en principio, porque el análisis de dicha disposición normativa revela que su designación por alguna de las partes opera en cualquier etapa procesal, dentro del propio juicio contencioso administrativo, pero no se obtiene que esas atribuciones puedan extenderse a la promoción de una diversa instancia, como lo es el juicio de amparo; lo anterior, pues no debe perderse de vista que el juicio de amparo se rige por diversos principios, entre otros, por los de "instancia de parte agraviada" y de "agravio personal y directo", que se traducen en que el titular de la acción de amparo es el único legitimado para impugnar y precisar cuáles actos son los que, en su concepto, le causan perjuicio y de qué manera lesionan sus derechos fundamentales, de ahí que la promoción del juicio constitucional constituya un derecho personalísimo de la parte que resiente una afectación en su esfera de derechos. Sin que obste que en la jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.), se hubiese analizado la figura jurídica del "autorizado" prevista en el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Lo anterior, porque el estudio comparativo de esa disposición del orden federal, con el diverso artículo 7 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad, que regula la institución del "abogado patrono", patentiza que ambas normas guardan una estrecha similitud. Consecuentemente, con independencia de la denominación que cada legislación asigne al autorizado en amplios términos, lo



júricamente relevante, es lo definido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio en estudio, en el sentido de que la autorización conferida en términos de la ley que rige el acto reclamado, debe entenderse otorgada únicamente para actuar en el juicio administrativo, y así es como debe concebirse en el juicio contencioso administrativo ordinario.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

PC.III.A. J/91 A (10a.)

Contradicción de tesis 16/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Tercero, Cuarto y Quinto, todos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 7 de septiembre de 2020. Mayoría de cinco votos de los Magistrados Salvador Murguía Munguía, Roberto Charcas León, Juan José Rosales Sánchez, Jacob Troncoso Ávila y Moisés Muñoz Padilla. Ausente: René Olvera Gamboa. Disidente y Ponente: Oscar Naranjo Ahumada. Secretario: Carlos Abraham Domínguez Montero.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 24/2019, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 43/2018, el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 20/2018, y el diverso sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 42/2018.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 90/2012 (10a.) citada, aparece publicada con el título y subtítulo: "AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004).", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 1176, con número de registro digital: 2001581.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO. NO LO CONSTITUYE EL COBRO DEL DERECHO POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EFECTUADO A TRAVÉS DEL AVISO-RECIBO EXPEDIDO POR LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 7 DE OCTUBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS GUILLERMO DEL CASTILLO VÉLEZ, NICOLÁS NAZAR SEVILLA Y ALFREDO CID GARCÍA. PONENTE: ALFREDO CID GARCÍA. SECRETARIO: MARCELO GUERRERO RODRÍGUEZ.

CONSIDERANDO:

(1) PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno en Materias Penal y Administrativa del Decimooctavo Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre Tribunales Colegiados de este Décimo Octavo Circuito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el artículo quinto transitorio del Acuerdo General 1/2016 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

(2) SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por un Juez de Distrito que reside en la circunscripción que comprende este Décimo Octavo Circuito, de tal modo que formalmente se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

(3) TERCERO.—**Criterios materia de la contradicción.** Para estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, resulta necesario citar las consideraciones de las ejecutorias que motivaron tal planteamiento.



(4) I. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, al resolver el amparo en revisión 167/2019, sostuvo, en la parte de interés, lo siguiente:

"1) SEXTO.—Son **inoperantes** en una parte e **infundados** en otra los agravios expresados por la parte recurrente, en atención a lo siguiente:

"2) Las autoridades responsables recurrentes tesorero y presidente municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, argumentan que la sentencia recurrida es violatoria del artículo 16 constitucional, ya que la misma no se encuentra debidamente fundada y motivada, además de que se viola el principio de exhaustividad.

"3) Lo anterior resulta **inoperante**, porque el juzgador federal al dictar la resolución recurrida no actuó como un órgano jurisdiccional ordinario, sino como un órgano de control constitucional, razón por la que, no puede estimarse que las consideraciones expresadas en la sentencia que nos ocupa, puedan conculcar preceptos constitucionales ni ordinarios, pues en todo caso, al pronunciarla el citado Juez del conocimiento sólo podía incurrir en algún defecto de legalidad en caso de que hubiera omitido o dejado de observar lo dispuesto en alguno o algunos preceptos de la Ley de Amparo, ordenamiento al que está sujeta su actuación, situación que en la especie no aconteció.

"4) En efecto, la actuación del Juez de Distrito al haber (sic) con el juicio de garantías se rige fundamentalmente por los artículos contenidos en la Ley de Amparo, a la que debe ajustar su proceder, así como a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles como norma supletoria en términos del artículo 2o. del ordenamiento invocado en primer lugar.

"5) Por tanto, las únicas transgresiones en que podría incurrir el Juez de Distrito serían las relacionadas con los artículos que se contienen en la Ley de Amparo o en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a dicha ley, pero no se le puede atribuir transgresión a preceptos constitucionales, sin que en la especie haya acontecido, razón por la cual resulta **inoperante** el agravio en estudio.



"6) Es aplicable al caso la jurisprudencia número P./J. 2/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible página 5 del Tomo V, enero de 1997 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, materia común, de rubro y texto siguientes:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTIAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.' (la transcribe)

"7) Continúa alegando el tesorero municipal de Cuernavaca, Morelos, que el Juez Federal dejó de observar la problemática municipal que conlleva a la prestación del servicio de alumbrado público que tiene obligación de brindar el Ayuntamiento, conforme al artículo 115 constitucional, pues aduce que no puede efectuar la devolución de lo ordenado por el Juez de Distrito, ya que el concepto de alumbrado público no ingresa a las arcas del Ayuntamiento.

"8) También esgrime que, el Juez del conocimiento consideró que debe devolverse la cantidad reclamada, que en su concepto jamás ha sido ingresada a las arcas del citado Ayuntamiento, pues en realidad fue cobrada por la Comisión Federal de Electricidad y dicha cantidad se compensa con los cobros que se causan por el consumo de energía eléctrica del Municipio; pero al efectuar tal devolución se tendrían que destinar recursos ya etiquetados para otorgar diversos servicios públicos para la ciudadanía.

"9) Aduce que el propio Código Fiscal para el Estado de Morelos en su artículo 32, señala que cuando el sujeto pasivo haya enterado cantidades que en su situación jurídica o de hecho no coincida con el presupuesto que generó el crédito fiscal, y siempre que no hubiera repercusión o translación del crédito fiscal, tendrá derecho a la devolución de las cantidades que pagó indebidamente, que en el caso no es posible.

"10) Además, el recurrente argumenta que el monto que la moral quejosa demanda en devolución nunca fue ingresado a las arcas de la Tesorería Municipal de Cuernavaca, Morelos, por tanto se debe tomar en consideración que es un procedimiento por demás viciado, en razón de que no reúne los elementos



de (de) (sic) señalados en el artículo 32 del Código Fiscal para la citada entidad federativa, aunado a que, como se puede apreciar, la quejosa no funda ni motiva su demanda conforme a la constitución federal y la Ley de Amparo.

"11) Agrega que, la devolución reclamada las obliga en todo caso a desviar recurso (sic) ya etiquetados para el cumplimiento de diversos servicios, originando que se tenga que tomar dicho recurso del dinero corriente, es decir, del que ya cuentan, lo cual acarrea un perjuicio grave a la ciudadanía, porque consecuentemente, se suspenderían otros servicios públicos que operan con recurso propios, como lo son las contribuciones.

"12) Los anteriores argumentos se consideran infundados, esto es así, porque la recaudación del derecho de alumbrado público corresponde al Ayuntamiento, con independencia de que dicha recaudación no sea cobrada directamente por éste, sino a través de la Comisión Federal de Electricidad, que en el caso es un ente auxiliar de la administración pública, en virtud del convenio respectivo, esto no impide que no ingresen lo recaudado en sus arcas públicas, pues son susceptibles de compensación con el referido organismo.

"13) Se tiene que el artículo 146 Bis de la Ley General de Hacienda Municipal establece que:

"Artículo 146 Bis. Los derechos consignados en este capítulo serán cubiertos en forma bimestral, dentro de los primeros quince días de cada mes, en los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, en las oficinas de la tesorería municipal o en las instituciones autorizadas para tal efecto.

"Para el cobro de este derecho los Ayuntamientos podrán celebrar convenios con las compañías o empresas suministradoras del servicio de energía eléctrica. En estos casos, se deberá incluir el importe de este derecho, en el documento que para tal efecto expedí la compañía o la empresa, debiéndose pagar junto con el consumo de energía eléctrica, en el paso y en las oficinas autorizadas por esta última.'

"14) Por su parte, el artículo 14, clave 4.3.5.2 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, cuya



vigencia se prorrogó en dos mil dieciocho, al no publicarse la ley de ingresos para ese año, en lo que interesa dice lo siguiente:

"Artículo 14. Es objeto de este derecho, la prestación de los servicios públicos municipales de: mantenimiento de infraestructura urbana, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos y alumbrado público. son sujetos del pago por la prestación de los servicios públicos municipales de mantenimiento de infraestructura urbana, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos y alumbrado público, los propietarios y poseedores de predios urbanos, suburbanos y rústicos del Municipio de Cuernavaca; servicios que pagarán de conformidad con lo siguiente:

"... 4.3.5.2 Los derechos por servicios de alumbrado público (DAP), se causarán y liquidarán de conformidad con lo siguiente:

"Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entiende por servicio de alumbrado público el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

"La tarifa correspondiente al derecho de alumbrado público, será por el costo de la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad el importe se cobrará en cada recibo que la Comisión Federal de Electricidad expida. Los propietarios o poseedores de predios rústicos, suburbanos y urbanos que no estén registrados en la Comisión Federal de Electricidad, pagarán la tarifa resultante mencionada en este artículo, mediante el recibo que para tal efecto expida la tesorería municipal. El Municipio, por conducto de la tesorería municipal, podrá auxiliarse de la infraestructura y el sistema de cobro del organismo operador municipal de agua potable en caso de existir, para efecto de que se incorpore en cada uno de los recibos de cobro que expide dicho organismo operador, la tarifa que indica este precepto a los propietarios o poseedores de los predios que no estén registrado en la citada Comisión Federal de Electricidad.

"En ningún caso la tarifa por este servicio podrá ser mayor al 10% de las cantidades que deban pagar los contribuyentes en forma particular por el consumo de energía eléctrica."



"15) Del precepto antes transcrito se desprende que para el cobro del derecho de alumbrado público, los Ayuntamientos pueden celebrar convenios con las entidades encargadas de suministrar el servicio de energía eléctrica, quienes deberán incluir en los recibos que para tal efecto expidan –consumo–, el importe a pagar por concepto de ese derecho, el cual podrá ser de manera mensual o bimestral cuando dicho cobro se realice por medio de la Comisión Federal de Electricidad, tal y como en la especie sucedió.

"16) Así, cuando la Comisión Federal de Electricidad establece y recauda el pago por el concepto de derecho de alumbrado público y aplica para su cuantificación determinadas reglas previstas en diversas leyes, mediante la emisión del aviso recibo correspondiente, actúa en un plano de coordinación como particular en auxilio de la administración municipal de Cuernavaca, Morelos, de acuerdo con el convenio por el que se establecen los términos y condiciones a los que se sujetará la recaudación del derecho por concepto de alumbrado público, en términos del artículo 6 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y demás leyes municipales aplicables.

"17) Dicho precepto no establece en favor de dicho organismo público facultades coercitivas para exigir al particular el pago de esos derechos de alumbrado público, sino que prevé cierto procedimiento administrativo de ejecución por parte de las autoridades municipales.

"18) Consecuentemente, el derecho de alumbrado público que se cobra en los avisos-recibos emitidos por la Comisión Federal de Electricidad, al derivar de dicho convenio, los Municipios son los que se benefician con los ingresos de esa contribución, pues, precisamente la Ley de Ingresos municipal prevé el pago de derecho por servicio de alumbrado público, cuyos ingresos conforman la hacienda pública municipal.

"19) En efecto, el artículo 6 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad establece:

"Artículo 6. La Comisión Federal de Electricidad podrá realizar las actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto



por sí misma; con apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones o cualquier acto jurídico, con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional, todo ello en términos de lo señalado en esta ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables.'

"20) De lo anterior, se evidencia con toda claridad que la Comisión Federal de Electricidad podrá realizar las actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto por sí misma; con apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones o cualquier acto jurídico, con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional, todo ello en términos de lo señalado en la ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables, por lo que es dable estimar que cuando determina y recauda el pago del derecho por el servicio de alumbrado público, al emitir el aviso-recibo correspondiente, no realiza actos de autoridad para efectos de procedencia del juicio de amparo, porque no crea, modifica o extingue, unilateralmente, una situación que afecte la esfera legal del particular, sino que actúa en un plano de coordinación como particular en auxilio de la administración pública municipal.

"21) Sirve de apoyo a lo expuesto la jurisprudencia 2a./J. 112/2006, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 293, del Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 174533, de rubro y texto:

"COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ACTÚA COMO PARTICULAR EN AUXILIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CUANDO DETERMINA Y RECAUDA EL DERECHO POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.'
(la transcribe)

"22) De igual forma, apoya lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 71/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1296, Libro 55, junio de 2018, Tomo II, Décima Época de la



Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con número de registro digital 2017214, de rubro y texto:

"De título y subtítulo: 'COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 112/2006 SIGUE SIENDO APLICABLE A LOS ACTOS QUE REALIZA EN RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN Y RECAUDACIÓN DEL PAGO DE DERECHOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, CONFORME A LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013.' (la transcribe)

"23) En tales condiciones, el agravio en estudio es infundado, porque sí se determinó en la sentencia recurrida que el cobro del derecho de alumbrado público es inconstitucional en virtud de que se invade la esfera de atribuciones de la Federación, y toma como referencia para dicho cobro del derecho de alumbrado público la cantidad que se paga por el consumo de energía eléctrica; es dable estimar que la Tesorería del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, debe devolver el importe cubierto por ese concepto, respecto al aviso-recibo correspondiente al número de servicio 344110451611, relativo al periodo comprendido del treinta de noviembre al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, a la parte quejosa.

"24) Por lo anterior, contrario a lo manifestado por la recurrente, en términos de lo aquí expuesto le corresponde devolver el monto pagado por la parte quejosa 'Plásticos Euzkaró', Sociedad Anónima de Capital Variable, por concepto de alumbrado público únicamente respecto al aviso recibo antes mencionado, para que no se materialice el cobro del siete por ciento (7%) por concepto de derecho de alumbrado público que fue reclamado en la demanda de amparo.

"25) Al respecto se cita en apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 188/2004 de la Segunda Sala del Alto Tribunal, visible en la página 470 del Tomo XXI, enero de 2005, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 179675, que establece:

"AMPARO CONTRA LEYES FISCALES. OBLIGA A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES APLICADORAS A DEVOLVER LAS CANTIDADES ENTERADAS.' (la transcribe)



"26) No obsta para ello, el argumento que señala la citada autoridad recurrente, en el sentido que físicamente no se haya ingresado cantidad alguna a la hacienda municipal, pues lo cierto es que, como ya se mencionó en líneas arriba, la Comisión Federal de Electricidad recauda el derecho de alumbrado público y aplica tales recursos a cubrir las facturaciones que, por consumo de energía eléctrica adeuda el Municipio, sin que ello signifique que los ingresos recaudados por concepto de derecho de alumbrado público no pasen a formar parte de las haciendas municipales, pues al aplicarse para cubrir los adeudos de ésta, tales ingresos integran dichas haciendas, independientemente de quién actúe como entidad recaudadora de la contribución.

"27) Esto es así, ya que si bien el ingreso relativo al cobro por concepto de alumbrado público no es recaudado directamente por el Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, sí lo es por la Comisión Federal de Electricidad de acuerdo con el artículo 14, apartado 4.3.5.2 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, por lo que se estima que la sentencia recurrida está debidamente fundada y motivada, pues, conforme a los anteriores dispositivos normativos y, además de acuerdo con el convenio celebrado entre el Ayuntamiento y dicha comisión, corresponde a la Tesorería del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, la recaudación y, por tanto, la devolución a la parte quejosa, por la cantidad pagada en concepto de derecho de alumbrado público.

"28) Aunado a lo anterior, cabe señalar que en la especie no es dable aplicar el artículo 32 del Código Fiscal para el Estado de Morelos, que contempla que la devolución de las cantidades indebidamente enteradas se efectuará siempre y cuando no exista repercusión o traslación del crédito fiscal, lo que no ocurre en el presente asunto, ya que con independencia de que el monto que fue erogado por concepto de pago del derecho de alumbrado público no ha sido objeto de traslación, o al menos las autoridades municipales recurrentes no han demostrado lo contrario; lo cierto es que no se trata de un pago de lo indebido, sino de una contribución recaudada con base en una norma declarada inconstitucional; de ahí que la persona moral quejosa sea la única afectada en su patrimonio debido a la cantidad pagada, motivo por el cual el tesorero



municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, sí está obligado a efectuar su reintegro, como fue señalado en el fallo protector.

"29) Por otra parte, señala la citada autoridad recurrente que le causa agravio la sentencia recurrida porque se deja de observar la problemática municipal que conlleva la prestación del servicio de alumbrado público que tienen obligación de brindar, de conformidad con el artículo 115 constitucional, expresando que el pago del servicio de alumbrado público es uno de los problemas financieros más importantes de las haciendas públicas municipales pues, de conformidad con lo ordenado por el artículo 115, fracción III, inciso b), de la Constitución Federal, los Municipios están obligados a prestar ese servicio público, pero que tal disposición constitucional omite facultarlas para obtener ingresos para su financiamiento.

"30) Afirma el tesorero municipal, que si bien el alumbrado público forma parte de los servicios cuya prestación corresponde a los Municipios, lo cierto es que las autoridades municipales carecen de los recursos para financiarlo y la infraestructura para otorgarlo, por lo cual se ha generado una importante deuda municipal frente a la Comisión Federal de Electricidad; añade que la base gravable del derecho de alumbrado público se integra con el importe del consumo del fluido eléctrico, y no por la prestación del servicio, traducido en que a mayor consumo se pague un mayor derecho y a menor consumo disminuye el monto a cubrir. De esa manera, las Legislaturas Locales en realidad han venido estableciendo impuestos sobre el consumo de energía eléctrica, además que la prestación del servicio de alumbrado público exige un esfuerzo uniforme de la administración pública, y el consumo individual de energía eléctrica no es un elemento que añada un gasto adicional a la prestación del servicio, de ahí que tal consumo no pueda constituir un parámetro válido para establecer el monto del derecho a cubrir por recibir el servicio de que se trata.

"31) Explica la inconforme que la Federación ha sido omisa en establecer una contribución apropiada para la problemática tributaria municipal, pues el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal, al otorgar esta potestad tributaria a la Federación, le obliga otorgar una participación a las entidades federativas en los términos que establezca la ley federal corres-



pondiente respecto del rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije a la energía eléctrica, y que las Legislaturas Locales determinarán el porcentaje del ingreso que, por ese concepto corresponda a los Municipios.

"32) En adición, sostienen ambas recurrentes en sus agravios que es necesario abordar la problemática con enfoque sistémico que permita conjuntar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, a fin de estar en posibilidad de resolver el problema de manera definitiva y al mismo tiempo promover el desarrollo y modernización de la infraestructura de los servicios de alumbrado público y su mantenimiento para satisfacer las necesidades futuras de la población con costos de operación rentables y, el ente juzgador se limitó a realizar el estudio del acto reclamado y deja de observar cuestiones de carácter general, lo que viola el interés superior general de la población y hace prevalecer el interés particular de la moral quejosa, pues de confirmar la devolución reclamada, la hacienda municipal estaría en riesgo de dejar de prestar los servicios a que se encuentra obligada constitucionalmente.

"33) Finalizan, que en jurisprudencia temática el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que es inconstitucional el ordenamiento local que prevea el cobro del derecho de alumbrado público que toma como base el consumo de energía eléctrica porque invade una atribución exclusiva del Congreso de la Unión, al tratarse propiamente de contribuciones y no de derechos, por no existir ninguna relación entre el consumo de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público; por esa razón, en el caso concreto, el artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil diecisiete, no trasgrede la esfera de competencia de la Federación ni toma como base del derecho el consumo de energía eléctrica, pues en términos generales se determina mediante la división del costo anual global general actualizado erogado por el Municipio en la prestación de este servicio entre el número de usuarios registrado en la Comisión Federal de Electricidad y el número de predios rústicos o urbanos, sin tomar como base el consumo de energía eléctrica.

"34) Los argumentos de inconformidad son infundados en parte e inoperante en lo que resta.



"35) No tienen razón, pues en su calidad de autoridades responsables deben reparar el daño causado por la violación al derecho humano, sin que puedan justificar las dificultades para tal efecto en elementos como los relativos a la administración pública municipal, pues esto iría contra la esencia del juicio de amparo que es la protección de tales derechos humanos.

"36) Para corroborar lo anterior, es necesario señalar que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en la parte que interesa, lo siguiente:

"Artículo 1o. ... Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.'

"37) Del precepto anterior se advierte que cuando haya una violación a los derechos humanos, el Estado está constreñido a reparar las violaciones que se hayan cometido.

"38) Así, el juicio de amparo es una institución cuyo objetivo principal es la protección de los derechos humanos frente a actos violatorios de las autoridades en el ámbito de su competencia, por tanto, una vez transgredido el derecho humano, los órganos constitucionales deben otorgar el amparo para que sea reparada dicha transgresión, por lo que si en la sentencia de amparo se concedió la protección constitucional a la parte quejosa, para el efecto de que le fuera devuelta la cantidad reclamada en su demanda de amparo, es inconcuso que las autoridades municipales responsables deben reparar el daño causado por la violación al derecho humano, ya que las autoridades están obligadas a realizar los actos tendentes para subsanar la transgresión a los derechos humanos, sin que pueda justificar las dificultades para tal efecto en elementos como los relativos a la administración pública municipal, pues esto iría contra la esencia del juicio de amparo que es la protección de los derechos humanos.



"39) Aunado a lo anterior, en caso de que exista imposibilidad para cumplir con la ejecutoria de amparo, esto sería una cuestión que se tendría que dirimir en la etapa de ejecución de la sentencia, en la cual el Juez de amparo puede ponderar la imposibilidad que aduce la autoridad responsable, en caso de que exista, para cumplir con la sentencia protectora.

"40) En diverso aspecto, es inoperante el argumento en el que el tesorero y el presidente municipal señalan en el sentido de que el artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil diecisiete no trasgrede la esfera de competencia de la Federación, ni toma como base el consumo de energía eléctrica, pues en términos generales se determina mediante la división del costo anual global general actualizado erogado por el Municipio en la prestación de este servicio entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad y el número de predios rústicos o urbanos, sin tomar como base el consumo de energía eléctrica; pues estos aspectos no son propios del acto reclamado a dichas autoridades recurrentes y tampoco fueron impugnados por quien debió hacerlo.

"41) Tiene aplicación al respecto la jurisprudencia 2a./J. 80/2008, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 14, Tomo XXVII, mayo de dos mil ocho, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 169751, de rubro y texto:

"'AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DE SU EXPEDICIÓN ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN SU INCONSTITUCIONALIDAD.' (la transcribe)

"42) Ciertamente, la aludida defensa que pretenden hacer las autoridades recurrentes tesorero y presidente municipal de la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, no prospera, pues se insiste, en el juicio de amparo indirecto dicho precepto no fue reclamado, aunado a que a dichas autoridades les fue señalado el carácter de ejecutoras, por lo que es improcedente el análisis



que refieren, dado que dichas autoridades no participaron en el procedimiento de creación de la norma tildada de inconstitucional; asimismo, porque en dicho juicio (sic) constitucionalidad tampoco fue señalado como acto reclamado el citado numeral.

"43) Ello porque las autoridades responsables señaladas como ejecutoras en el amparo contra leyes, solamente están legitimadas para acudir a la revisión de las sentencias cuando controvierten el efecto dado al fallo protector, lo que en el caso no acontece, pues tales argumentos sostienen la constitucionalidad de la norma pero no se controvierte el efecto dado al fallo protector que las vincula, es decir, lo relativo a la devolución de la cantidad que demandó la persona moral quejosa.

"44) Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1243, Libro 3, Tomo II, febrero de dos mil catorce, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2005718, de título y subtítulo:

"REVISIÓN EN AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTORIDAD EJECUTORA TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO CUANDO CONTROVIERTA EL EFECTO DADO AL FALLO PROTECTOR QUE LA VINCULA.' (la transcribe)

"45) En las citadas condiciones, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal."

(5) II. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, al fallar el amparo en revisión 360/2019, sostuvo, en lo que interesa:

"(1) QUINTA.—**Reposición del procedimiento**. Este Tribunal Colegiado de Circuito advierte que se vulneraron las reglas fundamentales que rigen al juicio de amparo, lo que impone dejar insubsistente la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento.



"(2) Lo anterior se concluye así, ya que la violación procesal advertida ha trascendido al resultado del fallo.

"(3) Conviene transcribir el texto del artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, que es como sigue:

"**Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"...

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

"(4) Del contenido del numeral anterior, se advierte como regla de resolución en los amparos en revisión, que el tribunal colegiado revocará la sentencia recurrida y ordenará reponer el procedimiento cuando advierta que, por acción u omisión se vulneraron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, pues la naturaleza de la reposición revela la necesidad de cumplir con las formalidades establecidas para la sustanciación del juicio de amparo.

"(5) Debe destacarse que las reglas fundamentales que norman al juicio de amparo son aquellas que deben acatar los órganos jurisdiccionales, por disposición expresa o implícita de las distintas leyes que lo regulan, para integrar correctamente el procedimiento, de acuerdo con la naturaleza del acto reclamado o con la persona que solicitó la protección constitucional.

"(6) Sirve de apoyo, por identidad jurídica, dado el contenido sustancial del artículo 91, fracción IV, de la abrogada Ley de Amparo, con el diverso 93, fracción IV, de la actual ley de la materia, la tesis de jurisprudencia número **65/99** emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:



"Novena Época

"Con número de registro digital: 192981

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo X, noviembre de 1999

"Materia: común

"Tesis: 1a./J. 65/99

"Página: 336

"PROCEDIMIENTO, REPOSICIÓN DEL. SÓLO CUANDO LA VIOLACIÓN TRASCIENDA AL RESULTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA ES PROCEDENTE.' (la transcribe)

"(7) En el caso particular, se estima que se trastocaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, contenidas en los artículos 117 y 124 de la ley de la materia, como a continuación se explica.

"(8) El artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo, dispone:

"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.

"...

"Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su



caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.'

"(9) El precepto transcrito dispone que tratándose de **actos materialmente administrativos** cuando en la demanda se **aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación**, la autoridad, en su informe con justificación **deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado**, para lo cual el órgano de amparo deberá correr traslado a la parte quejosa con el mismo para que amplíe su demanda, la que se limitará a aquellos aspectos que fueron complementados, supuesto en el cual se dará vista a las responsables, así como al tercero interesado y, en su caso, emplazar a las diversas autoridades que en la ampliación se señalen.

"(10) Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de queja **6/2016** determinó que el objetivo primordial del numeral 117, último párrafo, es evitar un desequilibrio procesal o indefensión, particularmente a la parte quejosa, pues **impone el deber de que se le dé a conocer el contenido del informe que complementa el acto en sus aspectos formales, que se le conceda un plazo razonable para que formule la ampliación de la demanda**, se corra traslado a las demás partes y que con todo y la complementación del acto por parte de la autoridad, **prevalezca la excepción al principio de definitividad aplicable a actos administrativos carentes de fundamentación**, además de impedir que la excepción aludida dé lugar a la improcedencia del juicio.

"(11) Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis **2a. CXV/2016 (10a.)** emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcribe:

"Décima Época

"Con número de registro digital: 2013083

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Aislada

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

"Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016

"Materias: constitucional y común



"Tesis: 2a. CXV/2016 (10a.)

"Página: 1550

"De título y subtítulo: 'ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO QUE PREVÉ EL PROCEDIMIENTO PARA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE COMPLEMENTE EL ACTO RECLAMADO EN EL INFORME JUSTIFICADO EN EL CASO AHÍ PREVISTO, NO ES CONTRARIO A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA.' (la transcribe)

"(12) Por su parte, el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, dispone:

"Artículo 124.

"... En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.'

"(13) El numeral transcrito dispone que en los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado en la que se considerará la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado y, ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

"(14) Sobre el particular, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 3/2008-PL distinguió dos tipos de actos administrativos, en cuanto a su naturaleza:

"a) Formales. Cuando emana de cualquier autoridad administrativa con independencia de su índole intrínseca.



"b) Materiales. Cuando su emisión proviene de cualquier órgano del Estado en ejercicio de sus funciones o atribuciones públicas o por cualquier entidad paraestatal, caracterizándose por su concreción, individualidad y particularidad. Que un acto materialmente administrativo no dirime ninguna controversia, no resuelve conflicto jurídico alguno ni tampoco soluciona cuestión contenciosa determinada, toda vez que únicamente aplica la norma jurídica que le sirve de sustento legal, sin perseguir tales finalidades que son inherentes a un acto jurisdiccional.

"(15) Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **327/2014** y el recurso de queja **6/2016** determinó que el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, al hacer referencia a '**asuntos del orden administrativo**', no atañe a cualquier tipo de asunto, sino sólo respecto de **actos materialmente administrativos, emitidos en forma unilateral por un órgano de la administración pública, cuyos efectos son directos e inmediatos**, esto es, en los que no tiene intervención el gobernado y, por tanto, son discrecionales.

"(16) Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis de jurisprudencia número **23/2015 (10a.)** y a la tesis aislada **2a. CXIV/2016 (10a.)**, emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcriben:

"Décima Época

"Con número de registro digital: 2008753

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 16, Tomo II, marzo de 2015

"Materias: común y administrativa

"Tesis: 2a./J. 23/2015 (10a.)

"Página: 1239

"De título y subtítulo: 'ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE



AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL.' (la transcribe)

"Décima Época

"Con número de registro digital: 2013084

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Aislada

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

"Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016

"Materia: común

"Tesis: 2a. CXIV/2016 (10a.)

"Página: 1551

"De título y subtítulo: 'ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO SE REFIERE A LOS QUE SON EMITIDOS DE FORMA UNILATERAL POR UN ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EN LOS QUE NO TIENE INTERVENCIÓN EL GOBERNADOR Y, POR TANTO, SON DISCRECIONALES).' (la transcribe)

"(17) Con base en lo anterior, es factible afirmar que el artículo **117**, último párrafo, de la ley de la materia, prevé una excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado, a través de la cual se persigue de forma excepcional que, previo al dictado de la sentencia en la audiencia constitucional, tratándose de **actos materialmente administrativos** se anticipe la verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación y, concomitantemente, en función de la complementación del acto en cuanto a esos aspectos, **se dé a la parte quejosa la oportunidad de perfeccionar su defensa**, con el fin de garantizar que, en su fallo, el juzgador de amparo efectúe un análisis integral del acto combatido, tanto en sus aspectos formales como sustantivos y, con ello, se dé solución integral al fondo del asunto, evitando así el dictado de una resolución en la que sólo se atienda a vicios formales, pero que postergue el estudio del aspecto sustancial de la controversia.

"(18) Dicho lo anterior, de las constancias que obran en autos del juicio de amparo indirecto **899/2019** del índice del Juzgado Noveno de Distrito en el



Estado de Morelos, se advierte que la parte quejosa señaló como **acto reclamado** la aprobación, expedición, promulgación y aplicación del artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve; así como el cobro por concepto de derecho de alumbrado público del periodo comprendido del treinta y uno de marzo al treinta de abril de dos mil diecinueve, relativo al servicio número 295961067332, por la cantidad de \$70,203.23 (Setenta mil doscientos tres pesos 23/100 moneda nacional) del que reclamó, entre otras cosas, la falta (sic) **fundamentación y motivación**.¹

"(19) Asimismo, dicho acto lo atribuyó al **Congreso y gobernador** del Estado de Morelos, **presidente y tesorero** ambos del **Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos**, así como a la **Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos**.

"(20) Al admitir la demanda de amparo, el Juez de Distrito requirió a las autoridades responsables para que en términos de los artículos 116 y 117 de la Ley de Amparo, rindieran su informe justificado en el plazo de quince días, con el apercibimiento que de no hacerlo o no remitir, en su caso, copia certificada completa y legible de las constancias necesarias para la resolución del juicio, se les impondría una multa.

"(21) En ese sentido, definir o dar a conocer mediante el aviso-recibo las cantidades que cierta persona debe pagar por concepto de alumbrado público se trata de un acto de la **Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos**, que carece de unilateralidad y obligatoriedad, puesto que, por sí mismo no lo faculta para ejecutar el cobro y, por el contrario, debe entenderse que, ante la ausencia de pago, corresponderá a las autoridades competentes exigirlo.

"(22) De ahí que, es jurídicamente factible considerar que el acto reclamado es un **acto materialmente administrativo, unilateral y obligatorio**, atribuido a las

¹ Foja 16 del juicio de amparo indirecto.



autoridades administrativas –**presidente y tesorero**, ambos del **Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos**–, en la medida en que con las condiciones y funcionamiento de la prestación del servicio de derecho de alumbrado público, se crean, modifican o extinguen derechos de los usuarios; máxime que en el acto reclamado no tuvo intervención la parte quejosa.

"(23) Así las cosas se tiene que, en el caso concreto, el Juez de Distrito, al radicar la demanda y requerir el informe con justificación a las autoridades responsables, **debió hacerlo de conformidad con el artículo 117 de la Ley de Amparo y puntualizar que al rendirlo debían actuar en términos de lo dispuesto por el texto normativo previamente transcrito**; es decir, **que debían complementar el acto reclamado en cuanto a los aspectos de fundamentación y motivación.**

"(24) Lo anterior se estima así, porque precisamente, ante lo dispuesto por la porción legal en comento, una vez rendido el informe en el modo descrito, el juzgador federal que da trámite al juicio de amparo, debía correr traslado con éste a la parte quejosa para que en el plazo de quince días realizara la ampliación de la demanda, respecto de las cuestiones derivadas de la referida complementación.

"(25) Actuar de ese modo, también hubiese permitido al juzgador estar en condiciones de emitir la sentencia correspondiente, analizando el acto reclamado **considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo hubieran expresados (sic) las autoridades responsables**; pero, si a pesar de lo relatado no se hubiese atendido lo dispuesto por el último párrafo del numeral 117 de la Ley de Amparo, es decir, ante la falta o insuficiencia de aquéllas, se darían las condiciones para estimar en la **sentencia concesoria** que el referido acto presenta un **vicio de fondo** que impide a la autoridad su reiteración.

"(26) De modo que, al no haber actuado así, es por lo que este órgano jurisdiccional encuentra un impedimento para proceder al análisis de fondo de la cuestión planteada (ante la ausencia de reenvío), debido a la existencia de la



violación procesal ya destacada, que genera la reposición de éste conforme lo establece la fracción **IV** del artículo **93** de la Ley de Amparo.

"(27) Es así, pues de las constancias integrantes del juicio de amparo que se revisa, se obtiene que tanto en el auto de **cuatro de junio de dos mil diecinueve** (por el que se admitió la demanda de amparo)² no se precisó que, dado que en la demanda se adujo la insuficiencia de fundamentación y motivación, **las autoridades debían complementar, en esos aspectos**, el acto de ellas reclamado, conforme a lo dispuesto por el artículo **117**, último párrafo, de la Ley de Amparo.

"(28) En consecuencia, de los autos de **diecisiete, diecinueve, veinte, veintiséis de junio de dos mil diecinueve** (en los que se tuvieron por recibidos los informes justificados)³ tampoco se advierte que el Juez de Distrito hubiese ordenado correr traslado a la parte quejosa con los informes justificados rendidos para que ampliara su demanda respecto de la aludida complementación, en el plazo establecido.

"(29) De ahí que, todo ello conlleva a que no se pueda emitir una sentencia de acuerdo con lo dispuesto, entre otros numerales, por el artículo 124 de la Ley de Amparo.

"(30) En efecto, la porción normativa que interesa para la solución del asunto, contenida en el último párrafo del precepto 117 de la norma inmediatamente citada, establece como ya se dijo, que en el juicio de amparo indirecto, tratándose de actos materialmente administrativos a los que se atribuya la ausencia o insuficiencia de fundamentación y motivación, **las autoridades responsables deberán complementar esos aspectos al rendir sus informes justificados, caso en el que deberá correrse traslado con éstos a la parte quejosa, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación.**

² *Ibidem*, 65.

³ *Ibidem*, 99, 116, 123 y 128.



"(31) Ahora, no se soslaya que del texto íntegro del numeral 117⁴ en comentario se desprende que en el juicio de amparo indirecto se adopta, como regla general, el principio de inmutabilidad del acto reclamado, pues éste debe ser apreciado tal como aparezca probado, sin que sea dable a las autoridades al rendir su informe justificado, variar o mejorar la fundamentación del acto ni ofrecer pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por la parte quejosa.

⁴ **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. En el sistema procesal penal acusatorio, la autoridad jurisdiccional acompañará un índice cronológico del desarrollo de la audiencia en la que se haya dictado el acto reclamado, en el que se indique el orden de intervención de cada una de las partes. Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta ley. En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo. En amparos en materia agraria, además, se expresarán nombre y domicilio del tercero interesado, los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar y si las responsables son autoridades agrarias, la fecha en que se hayan dictado las resoluciones que amparen los derechos agrarios del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas, así como los actos por virtud de los cuales aquéllos hayan adquirido sus derechos, de todo lo cual también acompañarán al informe copias certificadas, así como de las actas de posesión, planos de ejecución, censos agrarios, certificados de derechos agrarios, títulos de parcela y demás constancias necesarias para precisar los derechos de las partes. No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso. Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional."



"(32) No obstante, dicha regla tiene una **excepción** en el último párrafo del propio precepto, conforme al cual, tratándose de actos materialmente administrativos, al rendir su informe, la autoridad deberá complementar la ausencia o insuficiencia de fundamentación y motivación del acto; caso en el cual, la parte quejosa podrá ampliar su demanda, a fin de impugnar los aspectos complementados.

"(33) Ello permite que, previo al dictado de la sentencia en la audiencia constitucional, excepcionalmente, tratándose de actos materialmente administrativos, se anticipe la **verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación** y, concomitantemente, en función de la complementación del acto en cuanto a esos aspectos, **se dé a la parte quejosa la oportunidad de perfeccionar su defensa**, garantizando que en la sentencia se efectúe un análisis integral del acto, tanto en sus aspectos formales como sustantivos, con lo cual se logra, en principio, inmediatez en la reparación de las violaciones que, por ser fuente de inseguridad jurídica, **impedían a la parte quejosa ejercer una defensa adecuada; también se aseguran el estudio y restauración de las violaciones sustantivas que llegasen a existir**, evitando el dictado de una resolución que atienda sólo a los vicios formales pero que postergue el estudio de los sustantivos, en detrimento del deber de no repetición como subprincipio del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"(34) Así, en la medida en que conforme al contenido de este derecho humano, corresponde a los tribunales evitar dilaciones innecesarias en la resolución del asunto y, en todo caso, en la restauración de los derechos vulnerados, a través de un procedimiento eficiente y eficaz, el párrafo final del artículo **117** de la Ley de Amparo anticipa al dictado de la sentencia la verificación del respeto al requisito constitucional de fundamentación y motivación, como garantía instrumental del derecho humano a la seguridad jurídica y, además, garantiza al gobernado la aptitud de defenderse y tiene como primer alcance el superar un estado de incertidumbre denunciado en su demanda, de



suerte que si la autoridad complementa dichos aspectos, **se adelanta un efecto restauratorio de la violación a un derecho humano y se logra que el promovente del amparo conozca dentro del procedimiento relativo, con mayor precisión, la naturaleza del acto, para perfeccionar su defensa ante el acto dado su conocimiento integral**; además, ello permite que en términos de lo que establece el último párrafo del artículo 124 de la Ley de Amparo,⁵ el juzgador federal pueda analizar la fundamentación y motivación que para complementar su acto haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado.

"(35) No sobra decir que aun cuando la fracción I del artículo 26 de la Ley de Amparo, no impone en alguno de sus incisos la obligación de notificar a la parte quejosa en forma personal el contenido o la vista del informe justificado, cuando en él la autoridad responsable complementa la fundamentación y motivación del acto reclamado; lo cierto es que dada la trascendencia de su contenido, **la vista de dicho informe se debe notificar de manera personal a la parte quejosa, pues debe correrse traslado con el contenido de éste, requiriéndola para que amplíe la demanda de amparo**, atento a lo que establece el último párrafo del numeral 117, de la legislación citada.

(36) Lo anterior encuentra apoyo por similitud jurídica sustancial, en los siguientes criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Novena Época

"Con número de registro digital: 182617

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo XVIII, diciembre de 2003

⁵ **Artículo 124.** ... En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración."



"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 112/2003

"Página: 93

"INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTA LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE POR EL QUEJOSO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICARLE PERSONALMENTE SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE ACLARE O AMPLÍE SU DEMANDA.' (la transcribe)

"Novena Época

"Con número de registro digital: 183932

"Instancia: Pleno

"Tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo XVIII, julio de 2003

"Materia: común

"Tesis: P./J. 15/2003

"Página: 12

"AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE.' (la transcribe)

"(37) Así, cuando en la demanda de amparo se alega falta o indebida fundamentación y motivación del acto reclamado, y del informe justificado se advierte que la responsable complementa en esos aspectos dicho acto; el contenido de ese **informe debe notificarse de manera personal a la parte quejosa**, requiriéndola para que amplíe la demanda sobre los aspectos complementados, **para no dejarla en estado de indefensión**.

"(38) Asimismo, con la ampliación de demanda se dará vista a las responsables así como al tercero interesado (si lo hubiere) y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen; para ello, deberá diferirse la audiencia constitucional.



"(39) Aspectos que no atendió el Juez de Distrito, según lo que se advierte de las constancias integrantes del juicio que se revisa, y aun cuando el juzgador en la sentencia recurrida expresara que los actos reclamados no corresponden a la naturaleza de la acción administrativa y, por ende, no son actos materialmente administrativos; sin embargo, como ya se explicó el aviso-recibo por el que se establecen las cantidades que cierta persona debe pagar por concepto de alumbrado público se trata de un acto de la **Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos**, carece de unilateralidad y obligatoriedad, puesto que, por sí mismo no lo faculta para ejecutar el cobro y, así corresponderá a las autoridades competentes exigirlo; de ahí que contrario a lo sostenido por el Juez Federal, si se trata de un **acto materialmente administrativo, unilateral y obligatorio**, atribuido a las autoridades administrativas –**presidente y tesorero**, ambos del **Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos**–, en la medida en que con las condiciones y funcionamiento de la prestación del servicio de derecho de alumbrado público, se crean, modifican o extinguen derechos de los usuarios; máxime que en el acto reclamado no tuvo intervención la parte quejosa.

"(40) Así las cosas se tiene que, en el caso concreto, el Juez de Distrito, al radicar la demanda y requerir el informe con justificación a las autoridades responsables, **debió hacerlo de conformidad con el artículo 117 de la Ley de Amparo y puntualizar que al rendirlo debían actuar en términos de lo dispuesto por el texto normativo previamente transcrito**; es decir, **que debían complementar el acto reclamado en cuanto a los aspectos de fundamentación y motivación.**

"(41) Por último, este órgano colegiado estima que si bien la **Comisión Federal de Electricidad** no es autoridad para efectos del juicio de amparo en el cobro del derecho de alumbrado público,⁶ lo cierto es que tiene el **carácter de auxiliar** de las autoridades municipales en el **cálculo** y recaudación de la men-

⁶ Orienta en el particular la jurisprudencia con datos de localización, título y subtítulo siguiente: Décima Época, con número de registro digital 2017214, Segunda Sala, jurisprudencia 2a./J. 71/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, materias común y administrativa, página 1296, de título y subtítulo: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 112/2006 SIGUE SIENDO APLICABLE A LOS ACTOS QUE REALIZA EN RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN Y RECAUDACIÓN DEL PAGO DE DERECHOS



cionada contribución y al haber sido señalada por las autoridades municipales como tal, su intervención es idónea para conocer la **mecánica utilizada para el cálculo** del cobro por derecho de alumbrado público y de esa manera estar en condiciones de resolver de fondo la cuestión efectivamente planteada en

POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, CONFORME A LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013. La anterior integración de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Comisión Federal de Electricidad no realiza actos de autoridad para efectos del juicio de amparo **cuando determina y recauda el pago de derechos por el servicio de alumbrado público**, en observancia a diversas leyes locales y conforme al convenio que celebre con las autoridades de ese nivel de gobierno. A pesar de que dicho criterio fue emitido conforme a la Ley de Amparo de 1936 abrogada, sigue siendo aplicable en términos del artículo sexto transitorio de la Ley que la sustituyó, porque a pesar de que ésta prevea la posibilidad de promover un juicio de amparo contra actos de particulares que sean equivalentes a los de autoridad, ambas legislaciones coinciden en condicionar su procedencia a la existencia de una función prevista en una norma jurídica, y cuyo efecto repercute de manera unilateral y obligatoria en el ámbito de derechos de cierta persona. Esta situación no se actualiza cuando la Comisión Federal de Electricidad da a conocer las cantidades que el gobernado debe pagar por concepto de derechos por el servicio de alumbrado público en el aviso-recibo, pues esa facultad no implica otorgarle atribuciones para ejecutar el cobro, mismas que se reservan a las autoridades municipales.

"SEGUNDA SALA

"Contradicción de tesis 91/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y Tercero del Vigésimo Séptimo Circuito. 23 de mayo de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votaron con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: José Omar Hernández Salgado.

"Tesis y criterio contendientes:

"Tesis XXVII.3o.3 A (10a.), de título y subtítulo: 'COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ACTÚA COMO PARTICULAR ASIMILADA A AUTORIDAD RESPONSABLE, CUANDO MEDIANTE LA EMISIÓN DEL AVISO-RECIBO CORRESPONDIENTE AUXILIA A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL COBRO DE DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).', aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, página 1939, y

"El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 216/2015.

"Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 112/2006 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 293, con el rubro: 'COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ACTÚA COMO PARTICULAR EN AUXILIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CUANDO DETERMINA Y RECAUDA EL DERECHO POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.'

"Tesis de jurisprudencia 71/2018 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de junio de dos mil dieciocho.



la demanda y dilucidar si el acto reclamado se encuentra en el supuesto de inconstitucionalidad a que se refieren las jurisprudencias temáticas relativas al cobro de la contribución basado en el consumo de energía eléctrica o no; como lo sostiene la parte quejosa en su demanda de amparo y si en su determinación se aplicó la mecánica prevista en la ley de ingresos que sustenta su cobro, de conformidad con la jurisprudencia: 'COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA EMISIÓN DEL AVISO-RECIBO RELATIVO AL PAGO DE DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO, DERIVADO DE UNA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL, CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE ESTABLECEN DICHOS DERECHOS.'⁷; por tanto, **también se le debe requerir para que informe la mecánica del cobro del derecho de alumbrado público en el caso concreto; lo anterior, con fundamento en el artículo 75⁸ de la Ley de Amparo.**

⁷Esta tesis se publicó el viernes 22 de junio de 2018 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de junio de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."

⁷ "Con datos de localización, rubro y texto siguientes: Novena Época, con número de registro digital 174532, Segunda Sala, jurisprudencia 2a./J. 113/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, materia administrativa, página 294. "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA EMISIÓN DEL AVISO-RECIBO RELATIVO AL PAGO DE DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO, DERIVADO DE UNA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL, CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE ESTABLECEN DICHOS DERECHOS.—La Ley de Ingresos municipal que establece como ingresos de la hacienda pública el pago de derechos por el servicio de alumbrado público, cuyo monto se conoce hasta la notificación del recibo, es heteroaplicativa, ya que por su sola entrada en vigor no causa perjuicio ni modifica alguna situación jurídica existente, sino que la obligación de contribuir al gasto público ocasionado por ese servicio será exigible hasta que el gobernado conozca el monto de esa contribución respecto de determinada periodicidad cuando la Comisión Federal de Electricidad, mediante el aviso-recibo que para ese efecto emita, realice su cobro; por tanto, dicho aviso constituye el acto concreto de aplicación de las normas que establecen los derechos por el servicio de alumbrado público, porque en él se encuentran especificadas la determinación y cuantificación de los referidos derechos.

"Contradicción de tesis 92/2006-SS. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito. 23 de junio de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Roberto Martín Cordero Carrera. Tesis de jurisprudencia 113/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de agosto de dos mil seis."

⁸ "**Artículo 75.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. El órgano jurisdiccional deberá



"(42) Esto es así, ya que sólo de esta manera se puede tener la **certeza jurídica** de cuál fue realmente la mecánica que se efectuó para ejercer dicho cobro y, con ello se esté en condiciones de emitir una sentencia con toda la información necesaria e idónea para realizar el análisis de constitucionalidad planteado.

"(43) Se considera así, principalmente por el hecho de que la parte quejosa impugna el cobro del derecho de alumbrado público al considerar que no está sustentado en el dispositivo de la Ley de Ingresos que lo prevé, sino que corresponde a un porcentaje del consumo individual de energía eléctrica lo que estima contrario a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, subinciso a), de la Constitución (sic) Política de los Estados Unidos Mexicanos y por esa razón, la **falta de fundamentación y motivación**.

"(44) Lo anterior, toda vez que si en el aviso recibo que presentó la parte quejosa con su escrito de demanda, no se aprecian especificados la determinación y cuantificación del derecho de alumbrado público, entonces, **no se advierten los elementos necesarios para resolver con certeza la cuestión planteada**.

"(45) En consecuencia, al existir una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio del que deriva esta instancia, pues no es posible realizar, en su caso, un examen sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado sin que antes se hubiere integrado debidamente la litis del juicio de amparo, procede **revocar** la sentencia impugnada, y **ordenar la reposición del procedimiento constitucional**, con fundamento en la fracción IV del artículo 93 de la Ley de Amparo,⁹ para el efecto de que el Juez de Distrito:

recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto. Además, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados."

⁹ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: ... IV. Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que



"1. **Requiera los informes justificados precisando**, entre otras cuestiones, que en virtud de que en la demanda se aduce la falta fundamentación y motivación del acto reclamado, la autoridad deberá complementar, en esos aspectos, el mismo, conforme a lo dispuesto por el artículo **117**, último párrafo, de la Ley de Amparo.

"2. Seguidos los trámites legales, **ordene dar vista a la quejosa con los informes justificados** rendidos por las autoridades responsables y, al momento de **notificarle personalmente** el acuerdo relativo, le corra traslado con éstos, haciéndole saber que podrá ampliar su demanda de amparo en relación con la complementación sobre fundamentación y motivación del acto reclamado, realizada por la autoridad al rendir su informe con justificación.

"3. Señale a la parte quejosa que tal ampliación puede hacerla dentro del plazo previsto por el artículo **117**, último párrafo, de la Ley de Amparo.

"4. En términos del artículo 75 de la Ley de Amparo, requiera a la **Comisión Federal de Electricidad, informe la mecánica de cálculo y cobro** del derecho de alumbrado público.

"5. Hecho lo anterior, continúe con el procedimiento correspondiente para la tramitación y conclusión del juicio de amparo indirecto de origen y, en su momento, con libertad de jurisdicción, resuelva lo que en derecho corresponda, en la inteligencia que de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo de la fracción **XX** del artículo **61** de la Ley de Amparo,¹⁰ cuando la fundamentación se plasme en el informe justificado, ello provoca una excepción al principio de definitividad.

"(46) En apoyo a esta determinación, se cita la tesis de la literalidad siguiente:

norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento;."

¹⁰**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: ... XX. ... Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."



"Décima Época

"Con número de registro digital: 2007112

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de tesis: Aislada

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

"Libro 9, Tomo III, agosto de 2014

"Materia: común

"Tesis: IV.2o.A.74 K (10a.)

"Página: 1986

"De título y subtítulo: 'VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO DE AMPARO. SE ACTUALIZA POR LA OMISIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO PARA QUE AMPLÍE SU DEMANDA RESPECTO DE LA COMPLEMENTACIÓN DE LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO RECLAMADO, REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, AL RENDIR SU INFORME JUSTIFICADO.' (transcribe)

"(47) Además, la reposición del procedimiento se ordena en aras de garantizar un acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, en términos del numeral 17, párrafo segundo, constitucional.

"(48) Lo anterior, sin desconocer lo resuelto por este órgano colegiado, en **diversos amparos en revisión**;¹¹ toda vez que en atención a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis **91/2016** y que originó la jurisprudencia **71/2018** con el rubro: (sic) 'COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 112/2006 SIGUE SIENDO APLICABLE A LOS ACTOS QUE REALIZA EN RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN Y RECAUDACIÓN DEL PAGO DE DERECHOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, CONFORME A LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013.' publicada el viernes veintidós de junio de dos mil dieciocho a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, de aplicación obligatoria a partir del lunes veinticinco de junio del año en cita; este Tribunal Colegiado estima que mientras que la **Comisión Federal**

¹¹ 173/2017, 822/2017 y 918/2017, por citar algunos.



de **Electricidad Suministrador de Servicios Básicos**, sólo es un auxiliar en el cobro y determinación del derecho de alumbrado público, lo cierto es que corresponde a la **autoridad administrativa presidente y tesorero municipal, ambos del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos**, fundar y motivar su cobro y, por tanto, es factible considerar que se trata de un **acto materialmente administrativo, unilateral y obligatorio**, en la medida en que con las condiciones y funcionamiento de la prestación del servicio de derecho de alumbrado público, se crean, modifican o extinguen derechos de los usuarios; máxime que en el acto reclamado no tiene intervención la quejosa."

(6) Cabe destacar que el amparo en revisión 360/2019 fue resuelto por mayoría de votos de los integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, contra el voto particular de la Magistrada María Guadalupe Saucedo Zavala, quien manifestó lo siguiente:

"Con todo respeto a los Magistrados que, en unión con la suscrita, integran el Pleno de este Tribunal Colegiado de Circuito, expongo las razones por las cuales disiento del criterio de la mayoría.

"En el caso, la quejosa, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra del Congreso, Gobernador Constitucional, presidente municipal, Ayuntamiento y tesorero municipal, los tres últimos del Municipio de Jiutepec, todos del Estado de Morelos; así como de la 'CFE SUMINISTRADOR DE SERVICIOS BÁSICOS' señalando como acto reclamado la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal del año dos mil diecinueve, específicamente el artículo 31 que establece el cobro del derecho de alumbrado público; **como acto de aplicación 'la determinación, liquidación y cobro del derecho por el servicio de alumbrado público por sí o a través de CFE SUMINISTRADOR DE SERVICIOS BÁSICOS...'**, así como, **'la devolución de la cantidad correspondiente al periodo facturado.'**

"El Juez de Distrito, dictó la sentencia considerando, fundamentalmente 'que el cobro por concepto de derecho de alumbrado público reclamado resulta inconstitucional porque para determinar su monto se utiliza como parámetro un porcentaje del consumo de energía eléctrica, por lo que se transgrede la esfera de competencia tributaria de la Federación...' los efectos de la protección cons-



titucional se hicieron consistir, en esencia, en que '... el tesorero municipal del Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, proceda a devolverle (al quejoso) ... única y exclusivamente la cantidad que fue pagada por concepto de alumbrado público en el recibo (se especifica el número) y por el periodo comprendido del treinta y uno de marzo al treinta de abril de dos mil diecinueve...' cuya cantidad es de setenta mil doscientos tres pesos 23/100 moneda nacional. Esto es, la cantidad que el quejoso demuestra que pagó por el alumbrado público en el periodo determinado.

"La sentencia fue recurrida por el tesorero municipal del Ayuntamiento del Municipio de Jiutepec, Morelos y la mayoría de este tribunal revocó la sentencia; ordenando reponer el procedimiento en el juicio de amparo.

"Ahora bien, en la parte conducente la mayoría, determinó lo que a continuación se inserta:

"**QUINTA.—Reposición del procedimiento.** Este Tribunal Colegiado de Circuito advierte que se vulneraron las reglas fundamentales que rigen al juicio de amparo, lo que impone dejar insubsistente la sentencia recurrida y ordenar la reposición del procedimiento.—En el caso particular, se estima que se trastocaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, contenidas en los artículos 117 y 124 de la ley de la materia, como a continuación se explica.—Con base en lo anterior, es factible afirmar que el artículo 117, último párrafo, de la Ley de la materia, prevé una excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado, a través de la cual se persigue de forma excepcional que, previo al dictado de la sentencia en la audiencia constitucional, tratándose de actos materialmente administrativos se anticipe la verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación y, concomitantemente, en función de la complementación del acto en cuanto a esos aspectos, se dé a la parte quejosa la oportunidad de perfeccionar su defensa, con el fin de garantizar que, en su fallo, el juzgador de amparo efectúe un análisis integral del acto combatido, tanto en sus aspectos formales como sustantivos y, con ello, se dé solución integral al fondo del asunto, evitando así el dictado de una resolución en la que sólo se atiende a vicios formales, pero se postergue el estudio del aspecto sustancial de la controversia. ... En consecuencia, al existir una violación a las reglas fundamentales que norman el proce-



dimiento en el juicio del que deriva esta instancia, pues no es posible realizar, en su caso, una examen sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado sin que antes se hubiere integrado debidamente la Litis del juicio de amparo, procede revocar la sentencia impugnada, y ordenar la reposición del procedimiento constitucional, con fundamento en la fracción IV del artículo 93 de la Ley de Amparo, para el efecto de que el Juez de Distrito: **1. Requiera los informes justificados precisando**, entre otras cuestiones, que en virtud de que la demanda se aduce la falta de fundamentación y motivación del acto reclamado, la autoridad deberá complementar, en esos aspectos, el mismo, conforme a lo dispuesto por el artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo. **2.** Seguidos los trámites legales, **ordene dar vista a la quejosa con los informes justificados** rendidos por las autoridades responsables y, al momento de **notificarle personalmente** el acuerdo relativo, le corra traslado con éstos, haciéndole saber que podrá ampliar su demanda de amparo en relación con la complementación sobre fundamentación y motivación del acto reclamado, realizada por la autoridad al rendir su informe con justificación. **3.** Señale a la parte quejosa que tal ampliación puede hacerla dentro del plazo previsto por el artículo **117**, último párrafo, de la Ley de Amparo.—En términos del artículo 75 de la Ley de Amparo, requiera a la **Comisión Federal de electricidad, informe la mecánica de cálculo y cobro** del derecho de alumbrado público. **5.** Hecho lo anterior, continúe con el procedimiento correspondiente para la tramitación y conclusión del juicio de amparo indirecto de origen y, en su momento, con libertad de jurisdicción resuelva lo que en derecho corresponda, en la inteligencia que de con (sic) lo dispuesto en el último párrafo de la fracción **XX** del artículo **61** de la Ley de Amparo, cuando la fundamentación se plasme en el informe justificado, ello provoca una excepción al principio de definitividad.'

"Con todo respeto, disiento del proyecto aprobado por la mayoría; en mi opinión, no se trata el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, de un acto materialmente administrativo, toda vez que éstos se traducen en los que pronuncia la autoridad **unilateralmente**, de manera discrecional y el mencionado cobro **deriva, primero, de una solicitud del servicio de energía eléctrica por parte del gobernado; en segundo lugar, depende de la voluntad del gobernado que la autoridad determine dicho cobro; esto es, la autoridad no podría unilateralmente cobrar, de manera discrecional, una cantidad res-**



pecto de la cual el gobernado no tuviera la obligación de enterar. Por estas razones considero que no estamos en presencia de un acto materialmente administrativo para los efectos del artículo 117 en relación con el 124 de la Ley de Amparo; mucho menos lo es la devolución, porque es un acto que, en caso de que hubiere una sentencia favorable, se emitiría por la autoridad, no a manera discrecional ni unilateralmente, sino como consecuencia de la sentencia protectora.

"Por otro lado, aun en el supuesto, sin conceder por las razones apuntadas, de que se tratara, el cobro, de un acto materialmente administrativo, la finalidad de su complementariedad implica que de obtener el quejoso una sentencia protectora, la autoridad ya no podría reiterar al acto reclamado, porque se consideraría un vicio de fondo que ya no podría reiterar.

"En el caso que nos ocupa, el quejoso fue preciso en señalar la cantidad que pagó con motivo del cobro, y el Juez de Distrito, concedió el amparo pues estimó que se fundaba en una norma que invadía la esfera jurídica de la Federación; y precisó como efectos que se le devolviera la cantidad señalada por el quejoso, lo cual implica que la reposición del procedimiento no le permitiría perfeccionar su defensa, obtuvo todo lo que pidió, pues el juzgador de primera instancia, consideró vicio de fondo el cobro al estar fundado en una norma que tildó de inconstitucional. Esto es, ya no podría la autoridad emitir un acto con fundamento en esa normatividad que se consideró inconstitucional.

"Por consiguiente, la revocación de la sentencia, para que se reponga el procedimiento a efecto de que se solicite, entre otras, a la Comisión Federal de Electricidad un informe en el que manifieste la mecánica de la determinación de la tarifa y con los informes de las autoridades que deben complementar los actos reclamados, darle vista al quejoso para que amplíe su demanda, con la finalidad de mejorar su defensa, en caso de que sea su voluntad, me parece que, lejos de beneficiarlo, le causa un perjuicio, porque no podría mejorar su defensa, dado que no podría ya obtener una sentencia más protectora que la que se está revocando, puesto que obtuvo lo que solicitó: la devolución de la cantidad que pagó con motivo del cobro; me parece que con el informe de la Comisión Federal de Electricidad, el quejoso no podrá obtener más beneficio que el que



ya obtuvo, pues la cantidad que enteró es precisa y es la que quiere que se le devuelva. Entonces, aun en el supuesto de que efectivamente se hubieren violado las normas del procedimiento por parte del juzgador de primera instancia, si la sentencia se dictó concediendo el amparo y protección de la Justicia de la Unión, para que la autoridad devuelva la cantidad precisa que el quejoso señaló, lejos de reportarle un beneficio la reposición, sólo dilata la obtención del derecho a la devolución que ya había obtenido con la sentencia protectora.

"En estas condiciones, me aparto del criterio que compartí anteriormente, y estimo que, previo al estudio de los agravios expuestos por la autoridad, que solo pueden atenderse los que enderece en contra de algún vicio en el cobro, mas no pueden atenderse los que defiendan la constitucionalidad de la normatividad porque se trata de una autoridad ejecutora, la sentencia debió confirmarse; esto es, conceder el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, porque el cobro se basó en una norma que invadió la esfera de facultades de la Federación.

"Por las razones anteriores, no puedo compartir el criterio adoptado en la ejecutoria de que se trata, por lo que con fundamento en los artículos 186, párrafo primero, de la Ley de Amparo, y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se formula el presente voto particular."

(7) CUARTO.—Cuestión previa respecto de lo informado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.

(8) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 225 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia por contradicción de tesis se establece al dilucidar criterios discrepantes sostenidos, entre otros, por los Tribunales Colegiados de Circuito.

(9) Para que exista contradicción de tesis es preciso que confluyan dos o más órganos jurisdiccionales de carácter terminal, en el análisis de un mismo punto jurídico –con independencia de que las cuestiones fácticas involucradas sean iguales o no– y el criterio que adopten alguno o algunos de ellos resulte discrepante respecto del asumido por el otro o por los demás órganos resolutores.



(10) Así se desprende del criterio jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la siguiente tesis:

"Novena Época

"Con número de registro digital: 164120

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo XXXII, agosto de 2010

"Materia: común

"Tesis: P./J. 72/2010

"Página: 7

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—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.

"Contradicción de tesis 36/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 30 de abril de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

"Contradicción de tesis 34/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de enero de 2010. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Constanza Tort San Román.

"Contradicción de tesis 37/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de enero de



2010. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

"Contradicción de tesis 45/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de enero de 2010. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

"Contradicción de tesis 6/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 11 de marzo de 2010. Mayoría de nueve votos en relación con los puntos resolutiveos de la sentencia respectiva; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Sergio A. Valls Hernández; unanimidad de once votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Francisco Gorka Migoni Goslinga.

"El Tribunal Pleno, el doce de julio en curso, aprobó, con el número 72/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de julio de dos mil diez.

"Nota: La tesis P./J. 26/2001 y la parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 36/2007-PL citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIII, abril de 2001, página 76 y XXX, agosto de 2009, página 293, respectivamente."

(11) En el caso, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito informó a la presidencia de este Pleno de Circuito, que no había abordado el tema que suscitó la presente contradicción de tesis, pero que en asuntos que posiblemente guarden relación con el mismo, se ha examinado lo inoperante e infundado de los agravios expresados por la autoridad recurrente por cuanto ve del fondo del asunto y, en dicho sentido, compartiría el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito que, aparentemente, abordó el tema de la contradicción.

(12) Informe que se refiere en este punto considerativo, con la finalidad de precisar que la manifestación citada no es apta para incorporar la opinión ahí



vertida, a la materia de la contradicción que aquí se resuelve, toda vez que resulta claro que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, no ha emitido alguna ejecutoria donde se hubiese abordado el tema en cuestión, condición indispensable para que se estime la existencia de un criterio posiblemente discrepante de algún otro, en términos del ya citado artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, conforme al cual, la contradicción de tesis debe derivar de los criterios sostenidos –en este caso por Tribunales Colegiados de Circuito–, al resolver juicios de su competencia.

(13) Conforme a la precisión que precede, la materia de contradicción en el presente asunto está configurada únicamente con los respectivos criterios previamente citados, sustentados por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito.

(14) QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Debe determinarse si existe la contradicción de tesis denunciada, pues ello constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver qué criterio debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, a partir de la discrepancia entre las posturas interpretativas contendientes, en términos de los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 41 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

(15) Ahora bien, los criterios en contienda tienen origen en juicios de amparo indirecto en los que se analizó el acto reclamado relativo al cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, efectuado a través de los avisos-recibos expedidos por una de las empresas productivas dependientes de la Comisión Federal de Electricidad.

(16) Al respecto, conviene precisar que, como uno de los actos reclamados en el amparo indirecto que dio lugar al recurso de revisión 360/2019 del conocimiento del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, se señaló el artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, donde se establece que, para efectos del cobro del derecho de alumbrado público, en ningún caso la tarifa que se aplique podrá ser mayor al diez por ciento del total de consumo de energía eléctrica; es decir, que en ese asunto –a diferencia de



lo que sucede con el diverso amparo indirecto que originó el recurso de revisión 167/2019 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito— originalmente se planteó la inconstitucionalidad del precepto legal que fija la tarifa del tributo en cuestión.

(17) Es decir, que en el primero de los juicios en mención, originalmente se reclamó la inconstitucionalidad de la ley con base en la cual —supuestamente— se realizó el cobro del tributo de referencia, señalando dicho cobro como acto de aplicación de la norma reclamada; mientras que en el segundo de ellos, únicamente se reclamó el acto de cobro en sí mismo considerado.

(18) En tal circunstancia, aparentemente estaríamos ante un amparo con planteamiento de inconstitucionalidad, frente a otro con planteamiento de ilegalidad, lo que sería —en su caso— un obstáculo para poder apreciar que en las dos ejecutorias relativas se resolvió sobre un mismo punto de derecho.

(19) Sin embargo, en el considerando cuarto de la sentencia dictada en el referido amparo indirecto que originó el recurso de revisión 360/2019 —en el que se planteó la inconstitucionalidad de leyes— se sobreseyó al respecto, con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en virtud de que no existió acto de aplicación de la norma combatida, puesto que la propia quejosa manifestó como parte de los hechos narrados en su demanda, que se le cobró el derecho de alumbrado público a una tasa no prevista en la norma legal que reclamó, y fue esa la materia de análisis —cuestión de legalidad— que condujo a la concesión de amparo.

(20) Es decir, que finalmente, los dos asuntos que dieron lugar a la emisión de las ejecutorias de las que deriva la contradicción de tesis que aquí se resuelve, derivan de un análisis de legalidad del cobro del derecho de alumbrado público, efectuado por autoridades municipales, por conducto de Comisión Federal de Electricidad.

(21) En ese contexto, la confrontación de criterios se configuró a partir de las posturas que enseguida se sintetizan, en cuanto a lo que aquí interesa:

(22) **a)** El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el recurso de revisión 167/2019, interpuesto



por el presidente y el tesorero municipal de Cuernavaca, Morelos, analizó la sentencia dictada en el juicio de amparo 219/2019 del índice del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado, en la que se concedió el amparo impetrado en contra del cobro por concepto de derecho de alumbrado público, atribuido al presidente y al tesorero municipal de Cuernavaca, por conducto de CFE Suministrador de Servicios Básicos, para el efecto de que el citado tesorero devolviera a la quejosa la cantidad que fue pagada por concepto de alumbrado público, contenida en el recibo expedido por la citada empresa productiva dependiente de Comisión Federal de Electricidad.

(23) El tribunal confirmó la sentencia recurrida, ante lo infundado e inoperante de los agravios formulados por las autoridades responsables recurrentes y, entre las consideraciones que sustentaron esa determinación, destaca la que da respuesta al argumento atinente a que la sentencia impugnada obliga a las recurrentes a devolver un monto que nunca ingresó a las arcas municipales, con lo que se afectan recursos públicos del Ayuntamiento, etiquetados presupuestalmente para diversos fines del interés general de la comunidad, lo que el tribunal desestimó por infundado, considerando que la recaudación del derecho de alumbrado público corresponde al Ayuntamiento, con independencia de que éste no efectúe directamente el cobro, sino a través de Comisión Federal de Electricidad, que funge como ente auxiliar de la administración pública, en virtud del convenio respectivo, lo que no impide que lo recaudado ingrese en sus arcas públicas, porque es susceptible de compensación en las operaciones del Ayuntamiento con el referido organismo.

(24) Que cuando la Comisión Federal de Electricidad determina y recauda el pago del derecho por el servicio de alumbrado público, mediante la emisión del aviso-recibo correspondiente, no realiza actos de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, porque lo hace de acuerdo con el convenio por el que se establecen los términos y condiciones a los que se sujetará la recaudación del derecho en mención, en términos del artículo 6 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y demás leyes municipales aplicables; que ese precepto no establece en favor de dicho organismo público facultades coercitivas para exigir al particular el pago del tributo referido, sino que prevé un procedimiento administrativo de ejecución por parte de las autoridades municipales.



(25) En ese contexto, sostuvo dicho tribunal, se evidencia con toda claridad que la Comisión Federal de Electricidad podrá realizar las actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto por sí misma, o con apoyo de sus empresas productivas, subsidiarias y empresas filiales, o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones o cualquier acto jurídico, con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional, todo ello en términos de lo señalado en la ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables, por lo que es dable estimar que cuando determina y recauda el pago del derecho por el servicio de alumbrado público, a través de la emisión del aviso-recibo correspondiente, no realiza actos de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, porque no crea, modifica o extingue, unilateralmente, una situación que afecte la esfera legal del particular, sino que actúa en un plano de coordinación como particular en auxilio de la administración pública municipal.

(26) En apoyo a lo así razonado, invocó la jurisprudencia número 2a./J. 112/2006, definida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ACTÚA COMO PARTICULAR EN AUXILIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CUANDO DETERMINA Y RECAUDA EL DERECHO POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.", así como la diversa jurisprudencia número 2a./J. 71/2018 (10a.), emitida por la misma Segunda Sala del Alto Tribunal, de título y subtítulo: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 112/2006 SIGUE SIENDO APLICABLE A LOS ACTOS QUE REALIZA EN RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN Y RECAUDACIÓN DEL PAGO DE DERECHOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, CONFORME A LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013."

(27) Agregó que no se está ante el reclamo derivado de un pago de lo indebido, sino del pago de una contribución, por lo que la persona moral quejosa es la única afectada en su patrimonio por la cantidad pagada.

(28) Una vez sentada dicha premisa, convalidó la apreciación del Juez de Distrito, en el sentido de que el cobro del derecho de alumbrado público es inconstitucional porque invade la esfera de atribuciones de la Federación, porque toma como referencia la cantidad que se paga por el consumo de energía eléctrica.



(29) Cabe referir que en la sentencia impugnada en el recurso que aquí se refiere, una vez concluido el estudio de fondo, el Juez de Distrito formuló la siguiente acotación:

"Ahora bien, debe decirse que la presente resolución no es contraria a lo establecido en el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo que prevé una tramitación distinta en tratándose de actos materialmente administrativos.

"Lo anterior es así, pues si bien es cierto que dicha disposición prevé que en la sentencia amparadora se deberá establecer que el acto administrativo reclamado no puede reiterarse, también es verdad que el cobro efectuado a la parte quejosa no es discrecional y no corresponde a la naturaleza de la acción administrativa, por tanto, que no se está ante el supuesto de tramitación contenido en los artículos 117 y 124 de la Ley de Amparo.

"En efecto, al resolver la contradicción de tesis 327/2014, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la tramitación del juicio constitucional en términos de los artículos señalados en el párrafo que antecede solamente era procedente tratándose de actos de autoridad emitidos de forma unilateral, es decir, a través de actos discrecionales donde no tenga intervención el gobernado.

"Así, la Segunda Sala de Nuestro Alto Tribunal determinó lo siguiente:

"... Sobre este último aspecto, este Alto Tribunal ha establecido a través de tesis de aislada y de jurisprudencia que dichos procedimientos se distinguen generalmente de la siguiente manera: A) Los instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar; B) Los que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos y concesiones; C) Los que –por vía de control– buscan tutelar derechos e intereses particulares que se ven afectados por los actos administrativos (recursivo); los cuales, siguiendo las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 Constitucional –oportunidad de conocimiento y oportunidad probatoria– han de concluir con una resolución que confirme, modifique o revoque el actuar administrativo objetado; y D) Aquellos en los que intervienen particulares con intereses opues-



tos y que definen una situación jurídica en concreto. Según se advierte, este tipo de procedimientos se caracterizan por la intervención del gobernado, cuyo resultado no es discrecional de la autoridad sino que debe ser acorde con el derecho ejercido y con las formalidades establecidas para tal efecto. Lo anterior es así, ya que al formular alguna petición o bien, al emprender el ejercicio de un derecho (como por ejemplo el hecho de comparecer en sede administrativa a ofrecer pruebas para desvirtuar el incumplimiento a disposiciones de tal naturaleza o, la posibilidad de dirimir algún conflicto por vía de control o incluso, entre particulares), necesariamente debe existir una contestación o una resolución que dirima la situación jurídica en particular, so pena de contrariar lo establecido en los artículos 6o., 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, en razón de lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que cuando el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, establece que: «... En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado» y que «Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración»; no debe entenderse referido a cualquier tipo de asunto administrativo, sino sólo respecto de aquellos actos materialmente administrativos emitidos de forma unilateral por un órgano de la administración pública (en los que no tiene intervención el gobernado y por tanto, son discrecionales), por corresponder precisamente a la naturaleza de la acción administrativa, es decir, porque configuran la voluntad unilateral y concreta emitida por la autoridad administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos.'

"Entonces, es claro que si el cobro no fue discrecional, es lógico que, no sea aplicable lo dispuesto en el último párrafo del artículo 124, de la Ley de Amparo.

"Sirve de aplicación al caso la jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro electrónico 2008753, que es del contenido siguiente de título y subtítulo: 'ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL.'." (transcribe)



(30) **b)** Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el recurso de revisión 360/2019, interpuesto por el tesorero municipal de Jiutepec, Morelos, analizó la sentencia dictada en el juicio de amparo 899/2019 del índice del Juzgado Noveno de Distrito en el Estado, en la que se concedió el amparo para el efecto de que el citado tesorero procediera a devolverle la cantidad que fue pagada por concepto de alumbrado público, contenida en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad.

(31) El referido tribunal revocó la sentencia y ordenó la reposición del procedimiento, por estimar que se vulneraron de manera trascendente las reglas fundamentales que rigen al juicio de amparo, particularmente las contenidas en los artículos 117 y 124 de la ley de la materia, considerando que conforme al primero de ellos, cuando se reclamen actos materialmente administrativos y se aduzca falta o ausencia de fundamentación y motivación, al rendir informe justificado, la autoridad debe complementar esos aspectos del acto reclamado, con lo que se dará vista al quejoso para efectos de que amplíe su demanda –únicamente en cuanto a los aspectos complementados– con las implicaciones procesales que a partir de ahí se generen respecto de las demás partes, con lo que, dijo, se evita un desequilibrio procesal o indefensión, particularmente para la parte quejosa, y se hace prevalecer la excepción al principio de definitividad que opera respecto de actos administrativos carentes de fundamentación.

(32) Invocó al respecto, la tesis número 2a. CXV/2016 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 117, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO QUE PREVEÉ EL PROCEDIMIENTO PARA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE COMPLEMENTE EL ACTO RECLAMADO EN EL INFORME JUSTIFICADO EN EL CASO AHÍ PREVISTO, NO ES CONTRARIO A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA."

(33) Mientras que, conforme al segundo de los preceptos en cita, sostuvo, en los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado y, ante la falta o insuficiencia de aquéllas, el juzgador estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.



(34) También sostuvo que cuando el dispositivo en mención se refiere a asuntos del orden administrativo, atañe únicamente a los materialmente administrativos, emitidos en forma unilateral por un órgano de la administración pública, que generan efectos directos e inmediatos, es decir, que en ellos no interviene el gobernado y, por tanto, son discrecionales.

(35) Invocó en apoyo a su razonamiento, la jurisprudencia número 2a./J. 23/2015 (10a.) y la tesis número 2a. CXIV/2016 (10a.), ambas sustentadas por la Segunda Sala del Máximo Tribunal, de títulos y subtítulos: "ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL." y "ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO SE REFIERE A LOS QUE SON EMITIDOS DE FORMA UNILATERAL POR UN ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EN LOS QUE NO TIENE INTERVENCIÓN EL GOBERNADO Y, POR TANTO, SON DISCRECIONALES)."

(36) Con base en ello, razonó que el artículo 117, último párrafo, de la Ley de Amparo, prevé una excepción al principio de inmutabilidad del acto reclamado, conforme a la cual se busca que, cuando se reclamen actos materialmente administrativos, antes del dictado de la sentencia, se anticipe la verificación de los requisitos de fundamentación y motivación y, al mismo tiempo, se dé a la quejosa la oportunidad de perfeccionar su defensa, para garantizar un análisis integral del acto reclamado, tanto en aspectos formales como sustantivos, evitando así que se dicte una resolución que atienda sólo a vicios formales y postergue el estudio del aspecto sustancial de la controversia.

(37) Una vez sentada dicha premisa, atendió a que, en el caso concreto se reclamó, por estimarlo inconstitucional, el artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, así como el respectivo cobro por concepto de derecho de alumbrado público, aducándose falta de fundamentación y motivación.

(38) Razonó que definir o dar a conocer mediante el aviso-recibo, el monto que una persona debe pagar por el concepto en mención, es un acto de CFE Suministrador de Servicios Básicos (conforme a su denominación correcta), carente de unilateralidad y obligatoriedad, ya que, por sí mismo no faculta a dicho



ente público a ejecutar el cobro, y debe entenderse que, ante la omisión de pago, a las autoridades competentes les corresponderá exigirlo.

(39) Que, por tanto, se reclama un acto materialmente administrativo, unilateral y obligatorio, atribuido a autoridades administrativas, como lo son el presidente y el tesorero municipal del Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, dado que, con las condiciones y funcionamiento de la prestación del servicio de alumbrado público, se crean, modifican o extinguen derechos de los usuarios, máxime que no tuvo intervención la quejosa.

(40) En ese contexto, estimó que el Juez de Distrito debió requerir el respectivo informe justificado, en términos del artículo 117 de la ley de la materia, puntualizando que, al rendirlo, debía complementarse el acto reclamado en cuanto a los aspectos de fundamentación y motivación, para que, una vez rendido el informe justificado, se diera oportunidad a la quejosa de ampliar su demanda, respecto de la fundamentación y motivación con que se hubiese complementado el acto reclamado, y que si a pesar de actuar de ese modo, hubiese subsistido la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en la sentencia concesoria podría estimarse que el acto reclamado presenta un vicio de fondo que impide su reiteración.

(41) Y que, al no haber actuado de ese modo, el tribunal revisor estaba impedido de analizar el fondo de la cuestión planteada, por configurarse la violación procesal de referencia, que obligaba a reponer el procedimiento, conforme a lo previsto en el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo.

(42) Con base en tal premisa, el órgano colegiado en cita revocó la sentencia impugnada y ordenó reponer el procedimiento para el efecto de que el Juez de Distrito requiriera a las autoridades responsables, a fin de que, al rendir informe justificado, complementaran el acto reclamado en cuanto a los aspectos de fundamentación y motivación, esto, de conformidad con el último párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo, y también para que requiriera a la Comisión Federal de Electricidad a fin de que informara la mecánica de cálculo y cobro del derecho de alumbrado público.

(43) En las relatadas circunstancias, se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito que emitieron los criterios materia de la denuncia de contra-



dicción que se resuelve, conforme a las consideraciones sustanciales de las ejecutorias respectivas, arribaron a conclusiones divergentes respecto de la cuestión atinente a **si el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, efectuado a través de los avisos-recibos expedidos por Comisión Federal de Electricidad, constituye un acto materialmente administrativo que amerite la obligación de complementar su fundamentación y motivación, al rendirse el informe justificado correspondiente, para efectos de dar oportunidad a la parte quejosa de ampliar su demanda de amparo, respecto del complemento expresado en el referido informe.**

(44) Al respecto, se tiene que ambos tribunales colegiados coincidieron sustancialmente en la consideración relativa a que el aviso-recibo emitido por Comisión Federal de Electricidad, en que se determina el monto del derecho por el servicio de alumbrado público a cargo del usuario, no constituye un acto de autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo, porque no crea, modifica ni extingue unilateralmente, una situación que afecte la esfera legal del particular, sino que es un acto emitido en un plano de coordinación, como particular en auxilio de la administración pública municipal y, por tanto, no faculta a dicha Comisión para ejecutar el cobro relativo.

(45) Y que el acto recaudatorio reclamado es atribuible a las autoridades municipales competentes, quienes sí cuentan con facultades coercitivas de cobro.

(46) No obstante, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Circuito, consideró que dicha actuación configura un acto materialmente administrativo, unilateral y obligatorio, en la medida en que, con las condiciones y funcionamiento de la prestación del servicio de alumbrado público, se crean, modifican o extinguen derechos de los usuarios, aunado a que en el acto reclamado no tuvo intervención la parte quejosa.

(47) De tal manera, la discrepancia resulta patente, pues si bien el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito no analizó de manera directa y expresa la configuración –o no– de un acto materialmente administrativo a partir de ese acto de cobro, ello obedeció a que, de manera tácita, estimó que no se configura en el caso un acto de esa naturaleza.



(48) Se sostiene lo anterior atendiendo a que, conforme a la ejecutoria relativa, el acto recaudatorio es atribuible a las autoridades competentes del Ayuntamiento municipal, en cuyo auxilio efectúa el cobro respectivo la Comisión Federal de Electricidad, aspecto en el cual coincide con el criterio sostenido por el Segundo Tribunal de la misma especialización y Circuito, pero además, implícitamente convalida la acotación formulada en la sentencia ahí impugnada, donde el Juez de Distrito precisó que el cobro reclamado no es un acto materialmente administrativo, por lo que no cobran aplicación al caso la mecánica ni la exigencia previstas en los artículos 117 y 124 de la ley de la materia, tal como se ha relatado previamente.

(49) Es decir, si la acotación así formulada no fue materia de análisis y pronunciamiento expreso por parte del tribunal revisor, resulta evidente que ello se debió a que ese órgano coincidió con la perspectiva del Juez de Distrito y, consecuentemente, no consideró que la actuación del a quo implicara violación alguna a las normas fundamentales que rigen el procedimiento en el juicio de amparo, como, en sentido exactamente contrario, sí lo indicó expresamente el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Circuito, quien, ante el reclamo de un acto administrativo de la misma naturaleza y efectos que el reclamado ante su contendiente en esta contradicción, estimó configurada una violación de esa clase, al no haber procedido el Juez con apego a lo dispuesto en los mencionados artículos 117 y 124 de la Ley de Amparo.

(50) Es decir, donde uno de los tribunales aquí involucrados advirtió una violación trascendental a las normas que regulan el procedimiento en el juicio de amparo, por no haber atendido a los preceptos en mención, dada la naturaleza del acto reclamado, el otro –partiendo de la misma premisa fijada a ese respecto por el juzgador de amparo, en el sentido de que el reclamado no es un acto materialmente administrativo– no advirtió violación alguna de tales características, dado que al no pronunciarse respecto de la acotación formulada por el Juez de Distrito, relacionada precisamente con la naturaleza del acto reclamado, y limitarse a dar respuesta a los agravios formulados en el recurso, implícitamente está indicando que –en sentido exactamente contrario a lo sostenido por el diverso tribunal– a su juicio, ni por acción ni por omisión, se hubiesen violado las normas fundamentales que regulan el juicio de amparo; es decir, tácitamente convalidó la apreciación relativa a que el acto recaudatorio reclamado no es un acto materialmente administrativo.



(51) Circunstancia que conduce a considerar que sí existe la contradicción de tesis denunciada, a pesar de que uno de los criterios contendientes sea implícito y no expreso, dado que conforme a la situación hasta aquí descrita, se deduce indubitablemente que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Circuito asumió como válida –y determinante para efectos del tipo de análisis que ameritaba el recurso sometido a su conocimiento– que el acto reclamado no es de naturaleza materialmente administrativa, por lo que no resultan aplicables los artículos 117 y 124 de la ley de la materia, mientras que, por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del mismo Circuito, expresamente sostuvo que sí se trata de un acto de dicha clase, por lo que el juzgador de amparo debió atender a dichos dispositivos y actuar en consecuencia.

(52) Sirve de apoyo a la anterior consideración, la siguiente jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Novena Época

"Con número de registro digital: 169334

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo XXVIII, julio de 2008

"Materia: común

"Tesis: P./J. 93/2006

"Página: 5

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO.—De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepan-



cias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.

"Contradicción de tesis 2/2006-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 12 de junio de 2006. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.

"El Tribunal Pleno, el veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 93/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil seis.

"Nota: Por instrucciones del Tribunal Pleno, la tesis que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 5, se publica nuevamente con el precedente correcto."

(53) Con base en lo anterior, se concluye que **sí existe la contradicción de tesis denunciada.**

(54) Cabe destacar que no es obstáculo para arribar a tal aseveración, el hecho de que los criterios contendientes no se encuentren plasmados en tesis aisladas o jurisprudenciales publicadas o en proceso de difusión.

(55) Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido enseguida se transcribe:



"Novena Época

"Con número de registro digital: 190917

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo XII, noviembre de 2000

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 94/2000

"Página: 319

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados.

"Contradicción de tesis 6/98. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 3 de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

"Contradicción de tesis 34/97. Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegia-



do del Cuarto Circuito. 26 de junio de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jesús Guadalupe Luna Altamirano.

"Contradicción de tesis 75/99-SS. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, actualmente Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 24 de marzo del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Francisco Cilia López.

"Contradicción de tesis 35/2000-SS. Entre las sustentadas por el Tercero y el Séptimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 4 de agosto del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José de Jesús Murrieta López.

"Contradicción de tesis 33/2000-SS. Entre las sustentadas por el Primer y el Octavo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 6 de septiembre del año 2000. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

"Tesis de jurisprudencia 94/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del once de octubre del año dos mil.

"Nota: Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 6/98 y 75/99-SS, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, julio de 1998, página 217 y Tomo XI, mayo de 2000, página 60, respectivamente."

(56) SEXTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, conforme al cual, el cobro del pago del derecho por el servicio de alumbrado público, efectuado a través del aviso-recibo expedido por Comisión Federal de Electricidad, no tiene la naturaleza de un acto materialmente administrativo y, por tanto, no resultan aplicables al caso, los artículos 117 y 124 de la Ley de Amparo.

(57) Para sustentar tal aseveración, se atiende, en primer lugar, a que el acto de cobro, materialmente atribuible a Comisión Federal de Electricidad, quien lo



realiza mediante la expedición del aviso-recibo correspondiente, aplicando en todo caso lo establecido en el respectivo convenio celebrado con el Ayuntamiento que corresponda, dentro del marco normativo que rijan el caso y, en tal sentido, dicha actuación no configura de modo alguno un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en tanto que el referido ente público únicamente actúa, dentro del entorno en mención, en auxilio de la autoridad municipal competente, a quien formalmente resulta atribuible el acto recaudatorio y quien sí cuenta con facultades de exigencia coercitiva de pago.

(58) Lo así señalado encuentra sustento en la siguiente jurisprudencia definida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Décima Época

"Con número de registro digital: 2017214

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 55, Tomo II, junio de 2018

"Materias: común y administrativa

"Tesis: 2a./J. 71/2018 (10a.)

"Página: 1296

De título y subtítulo: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 112/2006 SIGUE SIENDO APLICABLE A LOS ACTOS QUE REALIZA EN RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN Y RECAUDACIÓN DEL PAGO DE DERECHOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, CONFORME A LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013.— La anterior integración de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Comisión Federal de Electricidad no realiza actos de autoridad para efectos del juicio de amparo cuando determina y recauda el pago de derechos por el servicio de alumbrado público, en observancia a diversas leyes locales y conforme al convenio que celebre con las autoridades de ese nivel de gobierno. A pesar de que dicho criterio fue emitido conforme a la Ley de Amparo de 1936 abrogada, sigue siendo aplicable en términos del artículo sexto transitorio de la Ley que la sustituyó, porque a pesar de que ésta prevea la posibilidad de promover un juicio de amparo contra actos de particulares que



sean equivalentes a los de autoridad, ambas legislaciones coinciden en condicionar su procedencia a la existencia de una función prevista en una norma jurídica, y cuyo efecto repercute de manera unilateral y obligatoria en el ámbito de derechos de cierta persona. Esta situación no se actualiza cuando la Comisión Federal de Electricidad da a conocer las cantidades que el gobernado debe pagar por concepto de derechos por el servicio de alumbrado público en el aviso-recibo, pues esa facultad no implica otorgarle atribuciones para ejecutar el cobro, mismas que se reservan a las autoridades municipales.

"Contradicción de tesis 91/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y Tercero del Vigésimo Séptimo Circuito. 23 de mayo de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votaron con reserva de criterio José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: José Omar Hernández Salgado.

"Tesis y criterio contendientes:

"Tesis XXVII.3o.3 A (10a.), de título y subtítulo: 'COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ACTÚA COMO PARTICULAR ASIMILADA A AUTORIDAD RESPONSABLE, CUANDO MEDIANTE LA EMISIÓN DEL AVISO-RECIBO CORRESPONDIENTE AUXILIA A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL COBRO DE DERECHOS DE ALUMBRADO PÚBLICO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).', aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, página 1939, y

"El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 216/2015.

"Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 112/2006 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo



XXIV, agosto de 2006, página 293, con el rubro: 'COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ACTÚA COMO PARTICULAR EN AUXILIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CUANDO DETERMINA Y RECAUDA EL DERECHO POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.'

"Tesis de jurisprudencia 71/2018 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de junio de dos mil dieciocho.

"Esta tesis se publicó el viernes 22 de junio de 2018 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de junio de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."

(59) En relación con la subsistencia de la jurisprudencia 2a./J. 112/2006¹² referida en el criterio apenas citado, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País reiteró lo siguiente:

a) Que la legislación federal o local no otorga a la Comisión Federal de Electricidad, facultades para exigir el cobro de derechos de alumbrado público, sino únicamente la de celebrar convenios con las autoridades locales y municipales para, en su caso, determinar y recaudar tal contribución. Esto es, que a pesar de que dicho cobro esté plasmado y determinado en el aviso-recibo, la citada Comisión no puede exigir o requerir su pago.

b) Que ante la ausencia de pago, el crédito fiscal se hace exigible por medio de un procedimiento administrativo de ejecución, facultad que está a cargo de las tesorerías municipales.

c) Que si las leyes no otorgan a la Comisión Federal de Electricidad facultades coercitivas para exigir el pago de derechos de alumbrado público –como

¹² De rubro y texto: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ACTÚA COMO PARTICULAR EN AUXILIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CUANDO DETERMINA Y RECAUDA EL DERECHO POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.". Localización: [J]; 9a. Época; 2a. Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXIV, agosto de 2006, página 293. 2a./J. 112/2006.



por ejemplo, al prever para ello cierto procedimiento de ejecución— debe entenderse que ésta no actúa como autoridad, puesto que no crea, modifica ni extingue unilateralmente situaciones que afecten la esfera jurídica del particular. Por el contrario, debe entenderse que actúa en un plano de coordinación, esto es, como auxiliar de la administración pública municipal.

d) Que aunque la emisión del aviso-recibo no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, sí es un acto de aplicación de las normas locales que prevean los montos a cubrir por concepto de derechos de alumbrado público.

(60) Como puede apreciarse, la razón central por la que la Comisión Federal de Electricidad no sea considerada autoridad en el juicio de amparo, radica en que no existe una norma (local o federal) que le otorgue atribuciones para exigir el cobro de derechos. Es decir, que no basta con que las normas la faculten para celebrar convenios con las autoridades municipales y así determinar cuánto debe pagar una persona por el servicio de alumbrado público, mediante el aviso-recibo que para tal efecto emita, puesto que el elemento impositivo o coactivo (la exigibilidad de tal contribución) se mantiene como competencia de las autoridades locales.

(61) Por otra parte, la misma Segunda Sala del Máximo Tribunal ha sostenido que los actos materialmente administrativos a que se refiere el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, tienen como característica que son emitidos de forma unilateral por un órgano de la administración pública (en los que no tiene intervención el gobernado y, por tanto, son discrecionales).

(62) Así se advierte de la siguiente tesis:

"Décima Época

"Con número de registro digital: 2013084

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

"Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016

"Materias: común, administrativa



"Tesis: 2a. CXIV/2016 (10a.)

"Página: 1551

De título y subtítulo: "ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO SE REFIERE A LOS QUE SON EMITIDOS DE FORMA UNILATERAL POR UN ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EN LOS QUE NO TIENE INTERVENCIÓN EL GOBERNADO Y, POR TANTO, SON DISCRECIONALES). El apartado del precepto citado no debe entenderse referido a cualquier tipo de asunto, sino sólo respecto de actos materialmente administrativos, por corresponder precisamente a la naturaleza de la acción, es decir, porque configuran la voluntad unilateral y concreta emitida por la autoridad administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos. Lo anterior, si se toma en consideración que cualquier acto administrativo diferente de los anunciados, que recae a una solicitud de parte interesada, o bien, al ejercicio de un derecho de acceso a la información, de acceso a la justicia y de audiencia y defensa, por citar algunos ejemplos, invariablemente –de considerar que contiene un vicio que lo torna inconstitucional– debe subsanarse (a través de un nuevo acto) en la parte que corresponde a la afectación del derecho relativo, pues de lo contrario no se atendería la violación alegada, bajo el argumento de que la autoridad responsable, al rendir su informe de ley, no complementó la fundamentación y motivación del acto reclamado y que, por tanto, existe 'un impedimento para reiterarlo', lo cual no es acorde con los objetivos del juicio de amparo, como lo es el restituir al gobernado en el pleno goce del derecho violado y obligar a la autoridad responsable a que lo respete.

"Queja 6/2016. Roberto Rodríguez Garza y otra. 17 de agosto de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras.

"Esta tesis se publicó el viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación."

(63) Aunado a ello, debe tenerse presente también el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.), definida por la propia Segunda Sala del Máximo Tribunal, que es del tenor siguiente:



"Décima Época

"Con número de registro digital: 2008753

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 16, Tomo II, marzo de 2015

"Materias: común y administrativa

"Tesis: 2a./J. 23/2015 (10a.)

"Página: 1239

De título y subtítulo: "ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL. La porción normativa que establece: 'En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.', debe entenderse referida exclusivamente a los actos materialmente administrativos emitidos en forma unilateral por un órgano de la administración pública, cuyos efectos son directos e inmediatos, toda vez que cualquier acto administrativo, que recae a una solicitud de parte interesada, o bien, al ejercicio de un derecho de acceso a la información, de acceso a la justicia y de audiencia y defensa, invariablemente –de considerar que contiene un vicio que lo torna inconstitucional– debe subsanarse (a través de un nuevo acto) en la parte que corresponde a la afectación del derecho relativo, pues de lo contrario, quedaría inaudita la violación alegada bajo el argumento de que la autoridad responsable, al rendir su informe de ley, no complementó la fundamentación y motivación del acto reclamado y que, por tanto, existe 'un impedimento para reiterarlo', lo que no es acorde con el objetivo del juicio de amparo de restituir al gobernado en el pleno goce del derecho violado y obligar a la autoridad responsable a respetarlo.

"Contradicción de tesis 327/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Cuarto Circuito y Primero del Sexto Circuito, ambos en Materia Administrativa. 11 de febrero de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan



N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Tesis contendientes:

"Tesis IV.2o.A.72 K (10a.), de título y subtítulo: 'ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. LA CONSECUENCIA PREVISTA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, DE QUE ANTE LA FALTA O INSUFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS SE ESTIMARÁ QUE EXISTE UN VICIO DE FONDO QUE IMPIDE A LA AUTORIDAD SU REITERACIÓN, SE REFIERE SÓLO A AQUÉLLOS, A EXCEPCIÓN DE LOS DE NATURALEZA FISCAL.', aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo II, julio de 2014, página 969, y

"Tesis VI.1o.A.73 A (10a.), de título y subtítulo: 'REGLA ESPECIAL PREVISTA DE MANERA COMPLEMENTARIA EN LOS PÁRRAFOS FINALES DE LOS ARTÍCULOS 117 Y 124 DE LA LEY DE AMPARO, RELATIVA A LA FALTA O INSUFICIENCIA DE LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS. DEBE APLICARSE SIN EXCEPCIÓN A TODOS AQUELLOS VINCULADOS A LA MATERIA ADMINISTRATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).', aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo III, septiembre de 2014, página 2558.

"Tesis de jurisprudencia 23/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de marzo de dos mil quince.

"Esta tesis se publicó el viernes 27 de marzo de 2015 a las 09:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de marzo de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."



(64) Como parte de los razonamientos que sustentan el criterio previamente citado, y que se estiman orientadores de la resolución que aquí se dicta, conviene destacar lo siguiente:

"Previo a abordar el estudio que nos ocupa, resulta importante mencionar que con motivo de la incorporación de la figura de la 'ampliación de la demanda' a la nueva Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, el legislador advirtió la necesidad de armonizar y dar coherencia al ordenamiento jurídico, por ello –entre otras cuestiones–, en el capítulo relativo al informe justificado se contempló la posibilidad de que la autoridad responsable, al rendirlo, complementara el acto reclamado (como una excepción al principio de inmutabilidad), cuando a éste se le hubieren atribuido vicios de fundamentación y motivación, ello con el fin de que el gobernado estuviera en posibilidad de formular una defensa integral contra el acto de reproche, impidiendo así la promoción de juicios sucesivos una vez que se hubiere otorgado la protección constitucional ante la presencia de la referida falta o insuficiente fundamentación y motivación. Por su parte, atendiendo a la actitud procesal asumida por la responsable, también se previó que en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que como complemento hubiera propuesto la responsable y que, ante la conducta contumaz de aquélla, se estimara que el acto presentaba un vicio de fondo que impedía a la autoridad su reiteración.

"Al respecto, cabe señalar que aun cuando del proceso legislativo que dio origen a la nueva Ley de Amparo, no se desprende alguna justificación en relación con dichos aspectos, lo cierto es que el antecedente de las porciones normativas previstas en los artículos 117, último párrafo, y 124, último párrafo, de la Ley de Amparo,(7) se encuentra en el 'Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos',(8) publicado en mayo de dos mil uno, cuyo contenido era el siguiente:

"Artículo 116.

"...



"Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.'

"Artículo 122.

"...

"En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.'

"En dicho documento, concretamente en el capítulo relativo a la exposición de motivos, la comisión respectiva señaló lo siguiente:

"c) Sustanciación

"...

"El criterio jurisprudencial que dispone que la autoridad al rendir el informe, no puede legalmente mejorar la fundamentación ni motivación del acto reclamado ni ofrecer pruebas distintas de las consideradas para pronunciarlo, ya que el acto reclamado debe ser analizado por el juzgador de amparo tal como fue emitido, es adoptado en el proyecto en términos generales.

"Caso de excepción es la propuesta formulada en el proyecto, en el sentido de que cuando se trate de actos materialmente administrativos y se aduzca por el quejoso falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en el informe



justificado la autoridad responsable deba complementar esos aspectos del acto reclamado, lo que en su caso daría la posibilidad al quejoso de ampliar su demanda respecto de las cuestiones derivadas de la referida complementación, ampliando así la litis en el juicio de amparo.

"La finalidad de esta medida es la de evitar que respecto de un mismo acto puedan instaurarse sucesivos juicios de amparo como ocurre en la actualidad, uno por la falta de fundamentación y motivación y una vez subsanado esto, si se concede el amparo, otro por las violaciones de fondo. De aceptarse la propuesta en un solo juicio se analizarían los aspectos de forma y fondo del acto reclamado."

"En ese sentido, si bien, como se dijo, en el proceso de análisis de las iniciativas correspondientes no se advierte discusión alguna respecto del contenido y alcance de las referidas porciones normativas; sin embargo, atendiendo a la similitud entre el texto de los artículos aprobados (artículos 117, último párrafo y 124, último párrafo, de la Ley de Amparo) y el contenido del proyecto de la Ley de Amparo, es posible entender que el propósito de la norma consiste básicamente en hacer del amparo un instrumento más eficiente y económico de restauración de violaciones sustantivas a derechos humanos, en lugar de postergar dicha reparación ante la existencia probada de violaciones de índole formal. Lo cual justifica la necesidad de un mecanismo excepcional que permita complementar la fundamentación y motivación del acto reclamado (para analizar en la sentencia el acto de reproche de manera integral) y, a su vez, sancionar procesalmente a la autoridad responsable ante su reiterado incumplimiento.

"Establecido lo anterior, cabe recordar que la materia de análisis de la contradicción de tesis que nos ocupa, se constriñe, específicamente, en determinar si el supuesto previsto en el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, sólo aplica tratándose de actos 'materialmente administrativos', o bien, a todos aquellos asuntos del orden 'administrativo', aun cuando su naturaleza sea materialmente jurisdiccional.

"Para ello resulta importante traer a colación los artículos 117, último párrafo y 124, último párrafo, de la Ley de Amparo.



"Artículo 117. La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

"Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.

"Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o. de esta ley.

"En el informe se expondrán las razones y fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la improcedencia del juicio y la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado y se acompañará, en su caso, copia certificada de las constancias necesarias para apoyarlo.

"En amparos en materia agraria, además, se expresarán nombre y domicilio del tercero interesado, los preceptos legales que justifiquen los actos que en realidad hayan ejecutado o pretendan ejecutar y si las responsables son autoridades agrarias, la fecha en que se hayan dictado las resoluciones que amparen los derechos agrarios del quejoso y del tercero, en su caso, y la forma y términos en que las mismas hayan sido ejecutadas, así como los actos por virtud de los cuales aquéllos hayan adquirido sus derechos, de todo lo cual también acompañarán al informe copias certificadas, así como de las actas de posesión, planos de ejecución, censos agrarios, certificados de derechos agrarios, títulos de parcela y demás constancias necesarias para precisar los derechos de las partes.

"No procederá que la autoridad responsable al rendir el informe pretenda variar o mejorar la fundamentación y motivación del acto reclamado, ni que ofrezca pruebas distintas de las consideradas al pronunciarlo, salvo las relacionadas con las nuevas pretensiones deducidas por el quejoso.



"Tratándose de actos materialmente administrativos, cuando en la demanda se aduzca la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación, en su informe justificado la autoridad deberá complementar en esos aspectos el acto reclamado. En esos casos, deberá correrse traslado con el informe al quejoso, para que en el plazo de quince días realice la ampliación de la demanda, la que se limitará a cuestiones derivadas de la referida complementación. Con la ampliación se dará vista a las responsables así como al tercero interesado y, en su caso, se emplazará a las diversas autoridades que en ampliación se señalen. Para tales efectos deberá diferirse la audiencia constitucional.'

"Artículo 124. Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

"El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare.

"En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquellas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.'

"Como se puede observar, de las referidas disposiciones se desprenden dos aspectos importantes que, según se vio en párrafos que anteceden, deben ser analizados como parte de un sistema:

"1. La posibilidad de que la autoridad responsable, al rendir su informe justificado, complementa el acto reclamado –tratándose de aquellos materialmente administrativos–, al cual se le atribuye la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación; y,



"2. Que en los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se debe analizar el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la responsable al rendir su informe; so pena que de no cumplir con tales requisitos, en la misma resolución concesoria del amparo se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.

"Así pues, para poder resolver el punto de contradicción de tesis que aquí nos ocupa, es importante precisar que el acto administrativo se define como aquella declaración de voluntad unilateral y concreta, dictada por un órgano de la administración pública en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos.

"En tanto que el procedimiento administrativo debe ser entendido como el conjunto de actos que concurren directa o indirectamente en la producción del acto administrativo.

"Sobre este último aspecto, este Alto Tribunal ha establecido, a través de tesis aislada y de jurisprudencia,(9) que dichos procedimientos se distinguen generalmente de la siguiente manera:

"A) Los instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar;

"B) Los que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos y concesiones;

"C) Los que –por vía de control– buscan tutelar derechos e intereses particulares que se ven afectados por los actos administrativos (recursivo); los cuales, siguiendo las formalidades de un juicio exigidas por el artículo 14 constitucional –oportunidad de conocimiento y oportunidad probatoria–, han de concluir con una resolución que confirme, modifique o revoque el actuar administrativo objetado; y,

"D) Aquellos en los que intervienen particulares con intereses opuestos y que definen una situación jurídica en concreto.



"Según se advierte, este tipo de procedimientos se caracterizan por la intervención del gobernado, cuyo resultado no es discrecional de la autoridad, sino que debe ser acorde con el derecho ejercido y con las formalidades establecidas para tal efecto. Lo anterior es así, ya que al formular alguna petición, o bien, al emprender el ejercicio de un derecho (como, por ejemplo, el hecho de comparecer en sede administrativa a ofrecer pruebas para desvirtuar el incumplimiento a disposiciones de tal naturaleza o la posibilidad de dirimir algún conflicto por vía de control o, incluso, entre particulares), necesariamente debe existir una contestación o una resolución que dirima la situación jurídica en particular, so pena de contrariar lo establecido en los artículos 6o., 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ahora bien, en razón de lo anteriormente expuesto, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que cuando el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo establece que: 'En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado.', y que 'Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración.'; no debe entenderse referido a cualquier tipo de asunto administrativo, sino sólo respecto de aquellos actos materialmente administrativos emitidos de forma unilateral por un órgano de la administración pública (en los que no tiene intervención el gobernado y, por tanto, son discrecionales), por corresponder, precisamente, a la naturaleza de la acción administrativa, es decir, porque configuran la voluntad unilateral y concreta emitida por la autoridad administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos.

"Se afirma lo anterior, si se toma en consideración que cualquier acto administrativo diferente de los anunciados, que recae a una solicitud de parte interesada, o bien, al ejercicio de un derecho de acceso a la información, de acceso a la justicia y de audiencia y defensa, por citar algunos ejemplos, invariablemente –de considerar que contiene un vicio que lo torna inconstitucional– debe subsanarse (a través de un nuevo acto) en la parte que corresponde a la afectación del derecho relativo, pues, de lo contrario quedaría inaudita la violación alegada, bajo el argumento de que la autoridad responsable, al rendir su informe de ley, no complementó la fundamentación y motivación del acto reclamado y que, por tanto, existe 'un impedimento para reiterarlo', lo cual no es acorde con los obje-



tivos del amparo, como lo es el restituir al gobernado en el pleno goce del derecho violado y obligar a la autoridad responsable a que respete dicho derecho.

"De ahí que, tratándose de este tipo de actos, necesariamente éstos deben ser apreciados tal como aparecen probados ante la autoridad responsable, de acuerdo a lo establecido en el artículo 75 de la Ley de Amparo.

"En ese orden de ideas, es que el referido enunciado no debe ser entendido respecto a cualquier tipo de asunto del orden administrativo, sino únicamente respecto de aquellos actos materialmente administrativos emitidos de forma unilateral por un órgano de la administración pública (en los que no tiene intervención el gobernado y, por tanto, son discrecionales)."

(65) La nota que específicamente interesa destacar de lo así razonado reside en la aseveración relativa a que la regulación prevista en los artículos 117 y 124 de la Ley de Amparo es aplicable: "... únicamente respecto de aquellos actos materialmente administrativos emitidos de forma unilateral por un órgano de la administración pública (en los que no tiene intervención el gobernado y, por tanto, **son discrecionales**)."

(66) De acuerdo con lo hasta aquí referido, el acto de cobro y recaudación del derecho de alumbrado público no es atribuible a la Comisión Federal de Electricidad ni sus empresas productivas, porque únicamente actúa en auxilio de la autoridad municipal, que es a quien resulta atribuible dicha actuación, para efectos del juicio de amparo indirecto, y en cuanto a esa autoridad municipal, la posibilidad de calificar su actuación como acto materialmente administrativo o no, depende de que al ejercer –por conducto de la Comisión Federal de Electricidad– el acto recaudatorio, esté actuando –o no– de manera **discrecional**.

(67) Ahora bien, la discrecionalidad en la actuación de una autoridad administrativa implica, indispensablemente, que ésta cuente con la plena posibilidad de elegir, en el ejercicio de sus atribuciones legales –y dentro del marco normativo que prevé el artículo 16 de la Constitución Federal– actuar o no actuar, de qué manera y en qué momento hacerlo, puesto que esa condición es precisamente la que caracteriza a un acto que se pueda calificar como discrecional, y de no contar la autoridad con ese margen de libertad –se insiste, dentro del legal ejercicio de sus atribuciones y sin que ello signifique arbitrariedad– para decidir



si actúa o no, en qué momento y de qué manera hacerlo, no estaríamos hablando de una actuación discrecional sino reglada, obligada y sujeta a formalidades específicas, condiciones, presupuestos y plazos normativamente determinados.

(68) Condición la antes señalada, que no se actualiza en el caso que nos ocupa, toda vez que, tal como se desprende de los razonamientos reseñados de las propias ejecutorias que han dado lugar a la denuncia de contradicción que aquí se resuelve, la recaudación efectuada por las autoridades responsables –a través del cobro materialmente realizado por la Comisión Federal de Electricidad– no tiene como origen una decisión discrecional o potestativa de la autoridad municipal, sino la aplicación de una regulación específica –en términos estrictamente legales o no, que es lo que constituye la materia de la controversia en los juicios de amparo indirecto de los que derivaron los recursos resueltos– integrada por la normatividad municipal correspondiente y por el convenio respectivo celebrado con dicho ente público que le auxilia en esa recaudación.

(69) Es decir, que no queda al arbitrio o decisión discrecional de la autoridad municipal, efectuar o no el acto recaudatorio, sino que éste se realiza de conformidad con lo previsto en la regulación normativa aplicable al caso, y mediante la mecánica de cálculo y cobro que para tal efecto aplica la Comisión Federal de Electricidad, con base en el convenio relativo.

(70) Partiendo de lo hasta aquí expuesto, a criterio de este Pleno de Circuito, el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, efectuado a través de los avisos-recibos expedidos por la Comisión Federal de Electricidad, **no constituye un acto materialmente administrativo** que amerite la obligación de complementar su fundamentación y motivación, y concomitantemente la oportunidad para que el quejoso amplíe su demanda respecto del complemento de fundamentación y motivación que la autoridad responsable exprese al rendir su informe justificado, en observancia del procedimiento previsto en el último párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo.

(71) En efecto, por una parte, el cálculo y cobro que realiza la Comisión Federal de Electricidad respecto del monto que el gobernado debe pagar por concepto de derecho de alumbrado público, no puede estimarse como un acto de autoridad, ya que no fue emitido de forma unilateral por un órgano de la administración pública, pues aquel organismo sólo funge como auxiliar de la admi-



nistración pública municipal y, por consecuencia, la eventual imprecisión u omisión de detallar los cálculos o mecánicas que empleó para obtener la cantidad correspondiente que el particular debe pagar por dicho tributo, no encuadra en el supuesto previsto en el último párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo, pues la falta o insuficiencia de fundamentación y motivación presupone la existencia previa de un acto de autoridad, característica que no colma el aviso-recibo aludido.

(72) Por tanto, si el cálculo y cobro referido no constituye un acto de autoridad, por mayoría de razón resulta inviable calificarlo como un acto materialmente administrativo, como a los que se refiere el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, pues no fue emitido de forma unilateral y discrecional por un órgano de la administración pública y, por ende, la eventual falta o insuficiencia de la fundamentación y motivación en que pudiera incurrirse al emitir ese documento, no pueden ser materia del procedimiento previsto en el numeral 117, último párrafo, del citado ordenamiento legal.

(73) Y por lo que se refiere a lo que sí configura el acto de autoridad relativo, como lo es la recaudación efectuada por las autoridades municipales competentes –por conducto o con el auxilio de la Comisión Federal de Electricidad–, no constituye un acto materialmente administrativo porque no se realiza de manera estrictamente discrecional, sino que la recaudación relativa se efectúa en cumplimiento a la regulación legal relativa –Ley de Ingresos municipal del ejercicio fiscal correspondiente– conforme a la mecánica definida en el respectivo convenio celebrado con dicho organismo.

(74) En consecuencia, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, conforme al artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio sustentado por este Pleno en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, al tenor de la siguiente tesis jurisprudencial:

ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO. NO LO CONSTITUYE EL COBRO DEL DERECHO POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EFECTUADO A TRAVÉS DEL AVISO-RECIBO EXPEDIDO POR LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en las jurisprudencias 2a./J. 71/2018 (10a.) y 2a./J. 112/2006, que los actos que realiza la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en relación con



la determinación y recaudación del pago de derechos por el servicio de alumbrado público, no son actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque dicho organismo actúa como auxiliar de la administración pública municipal y carece de facultades coercitivas para exigir a una persona el pago de derechos por alumbrado público. Por otra parte, ese Alto Tribunal también ha sostenido que los actos materialmente administrativos a que se refiere el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, son los emitidos de forma unilateral por un órgano de la administración pública (en los que no tiene intervención el particular y, por tanto, son discrecionales). Con base en lo anterior, el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, efectuado a través del aviso-recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad, no constituye un acto materialmente administrativo que amerite que la autoridad responsable deba complementar la fundamentación y motivación de su actuación, en observancia a lo previsto en el último párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo, pues si la determinación contenida en el aviso-recibo no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio constitucional, con mayor razón no puede ser considerado como un acto materialmente administrativo y, por otra parte, en cuanto al acto recaudatorio formalmente atribuible a la autoridad municipal competente, si bien es un acto de autoridad, no puede estimarse como materialmente administrativo, dado que no es emitido de manera discrecional –condición que ha sido definida para efectos de tal categorización, en la jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.), sustentada por la misma Segunda Sala del Máximo Tribunal– sino en acatamiento a la regulación correspondiente y conforme a la mecánica de cálculo y cobro prevista en el respectivo convenio celebrado entre el Ayuntamiento correspondiente y el organismo público mencionado; por ende, la eventual falta o insuficiencia de fundamentación y motivación en que pudiera incurrir esa determinación no puede ser materia de complementación en el informe justificado, conforme a lo previsto en los artículos 117 y 124 de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa, ambos del Décimo Octavo Circuito, en términos de lo expuesto en el considerando quinto de esta resolución.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio contenido en el último considerando de este fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis que se sustenta en la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio hágase del conocimiento la presente resolución al juzgado de Distrito denunciante, así como a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa de este Circuito, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido, en el entendido de que forman parte del presente engrose, las observaciones que, en su caso, realice a la ejecutoria y jurisprudencia respectivas la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así lo resolvió por unanimidad de tres votos el **Pleno en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito** con residencia en Cuernavaca, Morelos, integrado por los Magistrados **Guillermo del Castillo Vélez, en su calidad de presidente, Nicolás Nazar Sevilla y Alfredo Cid García**; siendo ponente el último de los nombrados, quienes firmaron ante el secretario del Pleno, **Ernesto García Rubio**, quien autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en el artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, y de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprimen los datos personales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACTO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO. NO LO CONSTITUYE EL COBRO DEL DERECHO POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO EFECTUADO A TRAVÉS DEL AVISO-RECIBO EXPEDIDO POR LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE). La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en las jurisprudencias 2a./J. 71/2018 (10a.) y 2a./J. 112/2006, que los actos que realiza la Comisión



Federal de Electricidad (CFE), en relación con la determinación y recaudación del pago de derechos por el servicio de alumbrado público, no son actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque dicho organismo actúa como auxiliar de la administración pública municipal y carece de facultades coercitivas para exigir a una persona el pago de derechos por alumbrado público. Por otra parte, ese Alto Tribunal también ha sostenido que los actos materialmente administrativos a que se refiere el artículo 124, último párrafo, de la Ley de Amparo, son los emitidos de forma unilateral por un órgano de la administración pública (en los que no tiene intervención el particular y, por tanto, son discrecionales). Con base en lo anterior, el cobro del derecho por el servicio de alumbrado público, efectuado a través del aviso-recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad, no constituye un acto materialmente administrativo que amerite que la autoridad responsable deba complementar la fundamentación y motivación de su actuación, en observancia a lo previsto en el último párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo, pues si la determinación contenida en el aviso-recibo no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio constitucional, con mayor razón no puede ser considerado como un acto materialmente administrativo y, por otra parte, en cuanto al acto recaudatorio formalmente atribuible a la autoridad municipal competente, si bien es un acto de autoridad, no puede estimarse como materialmente administrativo, dado que no es emitido de manera discrecional –condición que ha sido definida para efectos de tal categorización, en la jurisprudencia 2a./J. 23/2015 (10a.), sustentada por la misma Segunda Sala del Máximo Tribunal– sino en acatamiento a la regulación correspondiente y conforme a la mecánica de cálculo y cobro prevista en el respectivo convenio celebrado entre el Ayuntamiento correspondiente y el organismo público mencionado; por ende, la eventual falta o insuficiencia de fundamentación y motivación en que pudiera incurrir esa determinación no puede ser materia de complementación en el informe justificado, conforme a lo previsto en los artículos 117 y 124 de la Ley de Amparo.

PLENO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.

PC.XVIII.P.A. J/12 K (10a.)



Contradicción de tesis 2/2020. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito. 7 de octubre de 2020. Unanimidad de tres votos de los Magistrados Guillermo del Castillo Vélez, Nicolás Nazar Sevilla y Alfredo Cid García. Ponente: Alfredo Cid García. Secretario: Marcelo Guerrero Rodríguez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito al resolver el amparo en revisión 167/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 360/2019.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 71/2018 (10a.), 2a./J. 23/2015 (10a.) y 2a./J. 112/2006 citadas, aparecen publicadas con los títulos, subtítulos y rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 112/2006 SIGUE SIENDO APLICABLE A LOS ACTOS QUE REALIZA EN RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN Y RECAUDACIÓN DEL PAGO DE DERECHOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO, CONFORME A LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013.", "ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS. EL SUPUESTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO SE ACTUALIZA RESPECTO DE LOS EMITIDOS EN FORMA UNILATERAL." y "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. ACTÚA COMO PARTICULAR EN AUXILIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CUANDO DETERMINA Y RECAUDA EL DERECHO POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.", en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de junio de 2018 a las 10:28 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, página 1296, con número de registro digital: 2017214; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1239, con número de registro digital: 2008753, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 293, con número de registro digital: 174533, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



AMPARO CONTRA LEYES. HIPÓTESIS EN LA QUE SE ACREDITA, DE MANERA IMPLÍCITA, LA APLICACIÓN EN PERJUICIO DEL QUEJOSO DEL ARTÍCULO 67, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ABROGADA).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 11/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO, QUINTO Y SEXTO, TODOS DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 27 DE OCTUBRE DE 2020. MAYORÍA DE SIETE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS BLANCA EVELIA PARRA MEZA, ALFREDO MANUEL BAUTISTA ENCINA, DAVID GUERRERO ESPRIÚ, FAUSTINO CERVANTES LEÓN, JOSÉ ENCARNACIÓN AGUILAR MOYA, JORGE SALAZAR CADENA Y MARIO ALEJANDRO MORENO HERNÁNDEZ. DISIDENTE: RAÚL MARTÍNEZ MARTÍNEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: BLANCA EVELIA PARRA MEZA. SECRETARIO: ÓSCAR JAIME CARRILLO MACIEL.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno del Decimoquinto Circuito tiene competencia legal para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de una contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero, Quinto y Sexto de este Décimo Quinto Circuito.

Así como con lo dispuesto en el Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales mediante un nuevo esquema de trabajo ante la contingencia por el virus COVID-19.

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 III, de la Ley de Amparo, toda vez que se formuló por el Juez Francisco Javier García Contreras, titular del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Baja California.

TERCERO.—Criterios contendientes. A efecto de estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de criterios, se precisa que **el tema de la contradicción expresado** en la denuncia **no vincula a este Pleno de Circuito a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico**, puesto que por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, al resolverla se puede acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de sus integrantes.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis **2a. V/2016 (10a.)**,¹ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en

¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, materia común, página 1292, registro digital 2011246.



los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."

Bajo tal marco de referencia, es necesario reseñar brevemente y en lo conducente, las posturas sustentadas por los Tribunales Colegiados contendientes.

El **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 107/2019** (fojas 107 a 171):

- Destacó que se recurrió una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó la resolución dictada en un procedimiento de responsabilidad administrativa de un servidor público, así como la aprobación, emisión, promulgación, publicación y aplicación del artículo 67, último párrafo, de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de agosto de dos mil tres (vigente hasta el treinta y uno de enero de dos mil diecisiete).

- Agregó que el Juez de Distrito **decretó el sobreseimiento respecto** del acto reclamado consistente en la inconstitucionalidad del **último párrafo del artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California**, al impugnarse como norma heteroaplicativa y no haber sido aplicada en la resolución reclamada, además que tampoco se acreditó que el quejoso promovió su aplicación en el procedimiento administrativo de origen, por lo que **no demostró su interés jurídico** actualizándose la causa de improcedencia prevista por la **fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo**, en relación con el diverso 5o., fracción I, del mismo ordenamiento.

- Consideró fundados los agravios expuestos en la parte que se alegó que fue indebido el sobreseimiento respecto de la norma tildada de inconstitucional, de la siguiente manera:

"El artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, establece:



"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"**XII.** Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.'

"De este precepto legal se obtiene, que el juicio de amparo es improcedente cuando se reclaman normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia y que éste no se haya acreditado por el interesado.

"Cabe precisar que respecto al primer acto de aplicación, cuando se reclaman normas generales heteroaplicativas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, para acreditar una afectación al interés jurídico del gobernado, que lo legitime para impugnar en el juicio de amparo una disposición de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación, resulta necesario que se compruebe, fehacientemente, que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en su perjuicio, lo que no puede derivar de presunciones o de las afirmaciones contenidas en la demanda de amparo o en los diversos escritos presentados durante la tramitación del juicio, sino en todo caso del contenido del supuesto acto de aplicación.

"Ahora, los artículos 66, fracción VIII, 67, último párrafo y 72 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California, disponen lo siguiente:

"**Artículo 66.** El procedimiento administrativo de responsabilidad se sujetará a las normas siguientes:

"...

"**VIII.** Cuando no existan pruebas pendientes de desahogo, la autoridad instructora declarará cerrado el periodo probatorio, pasando a la etapa de ale-



gatos en la cual el presunto responsable pudiendo apoyarse en ese acto de su abogado defensor manifestará lo que a sus intereses convenga. Concluida dicha etapa se tendrá por cerrado este periodo y **dictará resolución dentro de los sesenta días hábiles siguientes**, sobre la existencia o no de responsabilidad administrativa, y en su caso, impondrá al servidor público responsable la sanción que corresponda. La resolución **se notificará** personalmente al interesado **en los diez días hábiles siguientes**, así como a su jefe inmediato, al titular de la dependencia o entidad donde presta o haya prestado sus servicios, mediante oficio con efectos inmediatos a su recepción, que contendrá copia de la misma.’

“**Artículo 67.** Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscriban quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes se conducen con falsedad.

“Para los efectos de esta ley, las notificaciones que se realicen en forma personal surtirán sus efectos al día siguiente que se lleve a cabo la diligencia correspondiente, las demás notificaciones, el mismo día en que se lleven a cabo.

“Cuando alguien se negare a firmar el acta se hará constar expresamente esta circunstancia por la autoridad que la levante, mediante dos testigos.

“**La inactividad de la autoridad administrativa, por falta de actuaciones en un determinado tiempo, no producirá la caducidad de la instancia, por lo que todos los actos realizados dentro de un procedimiento se consideran eficaces.**’

“**Artículo 72.** Las facultades de las autoridades, según sea el caso, para imponer las sanciones que esta ley prevé, se sujetarán a lo siguiente:

“1. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el servidor público responsable, no excede de trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Estado, o si la responsabilidad administrativa no fuese grave o estimable en dinero; y



"II. Cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el servidor público responsable, exceda del monto a que se refiere la fracción anterior o la responsabilidad administrativa fuese grave **prescribirán en cinco años.**

"El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad administrativa, o a partir del momento en que hubiese cesado si fue grave de carácter continuo. En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto, se interrumpirá con la intervención que haga el síndico procurador, el órgano de control, la dirección o las demás autoridades según el ámbito de sus competencias y conforme a sus atribuciones, mediante investigaciones, auditorías, revisiones o cualquier otra denominación que se le dé a las actuaciones realizadas por estas autoridades, con el objeto de comprobar la correcta aplicación de lo establecido en la ley.'

"En el caso, para acreditar su interés jurídico para controvertir la inconstitucionalidad del artículo reclamado el quejoso señaló que como acto de aplicación la resolución administrativa de diez de septiembre de dos mil dieciocho en la que se resolvió en definitiva el procedimiento administrativo incoado en contra del quejoso.

"Ahora, como se adelantó le asiste razón al recurrente, toda vez que desde el momento en que la autoridad responsable soslayó el plazo de sesenta días para dictar la resolución que pusiera fin al procedimiento administrativo instaurado en contra del quejoso, establecido en la fracción VIII del artículo 66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California, es obvio que tácitamente y de facto la autoridad responsable amparó su inactividad procesal por más de dos años en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 67 de dicho ordenamiento legal, que sostiene que la inactividad procesal de la autoridad administrativa por un determinado tiempo, no produce la caducidad de la instancia y que por ello todos los actos realizados deben considerarse eficaces; de lo cual se evidencia claramente **la aplicación real de la norma tachada de inconstitucional** y, en consecuencia, quedó acreditado el interés jurídico del quejoso para impugnar su inconstitucionalidad.

"En efecto, el interés jurídico desde la perspectiva constitucional o internacional (tratados sobre derechos humanos), surge con motivo de la regulación



normativa de los derechos humanos, a través de la cual pueden incorporarse a éstos verdaderas pretensiones jurídicas subjetivas, que son tan amplias como la extensión del derecho humano invocado como base, por ello, para efectos de la procedencia del juicio de amparo, ese 'derecho de acción constitucional' debe analizarse en relación directa con el acto de autoridad reclamado, lo cual implica verificar las condiciones fácticas del caso y la posición jurídica de los administrados frente a la norma secundaria que regula un acto, hecho u omisión atribuible a la autoridad que produce consecuencias de derecho, como en el presente caso que la eficacia de la resolución reclamada se sustenta en la improcedencia de la caducidad de la instancia por disposición expresa de la ley.

"Cabe precisar que cuando se trata de una norma heteroaplicativa el examen del perjuicio al interés jurídico del gobernado se desplaza hacia la ponderación del agravio que produce el acto de aplicación de dichas leyes, en razón de que éstas no causan perjuicio por su sola vigencia, sino que es necesaria la existencia de la condición que materializa los efectos perjudiciales en agravio del particular que a merced de esa condición, se ve individualizado en su perjuicio el mandato dispuesto en tal norma.

"Apoya lo anterior la tesis aislada IV.3o.A.8 K (10a.) emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que se comparte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de la Décima Época, Libro XIII, Tomo 4, octubre de 2012, materia común, visible en la página 2605, con número de registro digital: 2001949, de rubro y texto siguientes:

"INTERÉS JURÍDICO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL O INTERNACIONAL, DEBE ANALIZARSE EN RELACIÓN DIRECTA CON EL ACTO DE AUTORIDAD RECLAMADO. El interés jurídico, desde la perspectiva constitucional o internacional (tratados sobre derechos humanos), surge con motivo de la regulación normativa de los derechos humanos, a través de la cual pueden incorporarse a éstos verdaderas pretensiones jurídicas subjetivas, que son tan amplias como la extensión del derecho humano invocado como base, por ello, para efectos de la procedencia del juicio de amparo, ese «derecho de acción constitucional» debe analizarse en relación directa con el acto de autoridad reclamado, lo cual implica verificar las condiciones fácticas del caso y la posición



jurídica de los administrados frente a la norma secundaria que regula un acto, hecho u omisión atribuible a la autoridad que produce consecuencias de derecho.'

"Luego, fue incorrecto que el Juez de Distrito haya tenido por actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo y que sobreseyera en el juicio, al estimar que el quejoso no había acreditado su interés jurídico al no haber sido aplicado expresamente el artículo reclamado en la resolución que señaló; puesto que como ya se explicó implícitamente la responsable le aplicó la norma impugnada en la resolución administrativa que emitió fuera del término de sesenta días que señala el artículo 66, fracción VIII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California, toda vez que la etapa de alegatos culminó el dieciocho de agosto de dos mil dieciséis y la resolución correspondiente al procedimiento de responsabilidad administrativa de la cual derivó el acto reclamado se dictó hasta el diez de septiembre de dos mil dieciocho.

"En virtud de lo anterior, al haber resultado fundados sustancialmente los agravios hechos valer por la parte quejosa y considerarse que en el caso no opera la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, invocada por el Juez Federal para sobreseer en el juicio de amparo, en términos de la fracción I del artículo 93 de la Ley de Amparo, al no existir reenvío en los juicios de amparo en revisión, este Tribunal Colegiado en su carácter de autoridad revisora asume jurisdicción, procede **revocar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto al acto de aplicación de la norma tachada de inconstitucional** y pronunciarse respecto a las causas de improcedencia que el Juez de Distrito estimó innecesario analizar por haber decretado el sobreseimiento por la norma que se tilda de inconstitucional, así como en cuanto al fondo."

En consonancia con lo anterior, el **Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 59/2019** (fojas 20 a 61):

- Destacó que se recurrió una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó la resolución dictada en un procedimiento de responsabilidad administrativa de un servidor público, así como la aprobación, emisión, promulgación, publicación y aplica-



ción del artículo 67, último párrafo, de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de agosto de dos mil tres (vigente hasta el treinta y uno de enero de dos mil diecisiete).

- Agregó que el Juez de Distrito **decretó el sobreseimiento respecto** del acto reclamado consistente en la inconstitucionalidad del **último párrafo del artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California**, al impugnarse como norma heteroaplicativa y no haber sido aplicada en la resolución reclamada, además que tampoco se acreditó que el quejoso promovió su aplicación en el procedimiento administrativo de origen, por lo que **no demostró su interés jurídico** actualizándose la causa de improcedencia prevista por la **fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo**, en relación con el diverso 5o., fracción I, del mismo ordenamiento.

- Consideró fundado uno de los agravios expuestos en la parte que se alegó que fue indebido el sobreseimiento respecto de la norma tildada de inconstitucional, de la siguiente manera:

"A como se dio la noticia, resulta fundado lo que afirma el recurrente, toda vez que, desde el momento en que la autoridad responsable soslayó el plazo de sesenta días para dictar la resolución que pusiera fin al procedimiento administrativo instaurado en contra del quejoso, establecido en la fracción VIII del artículo 66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California, es obvio que tácitamente y de facto la autoridad responsable amparó su inactividad procesal por casi dos años en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 67 de dicho ordenamiento legal, que sostiene que la inactividad procesal de la autoridad administrativa por un determinado tiempo, no produce la caducidad de la instancia, y que por ello todos los actos realizados deben considerarse eficaces, **y ahí está la aplicación real de la norma tachada de inconstitucional** y, en consecuencia, quedar acreditado el interés jurídico del quejoso para impugnar su inconstitucionalidad.

"En efecto, el interés jurídico, desde la perspectiva constitucional o internacional (tratados sobre derechos humanos), surge con motivo de la regulación normativa de los derechos humanos, a través de la cual pueden incorporarse a



éstos verdaderas pretensiones jurídicas subjetivas, que son tan amplias como la extensión del derecho humano invocado como base, por ello, para efectos de la procedencia del juicio de amparo, ese 'derecho de acción constitucional' debe analizarse en relación directa con el acto de autoridad reclamado, lo cual implica verificar las condiciones fácticas del caso y la posición jurídica de los administrados frente a la norma secundaria que regula un acto, hecho u omisión atribuible a la autoridad que produce consecuencias de derecho, como en el presente caso que la eficacia de la resolución reclamada se sustenta en la improcedencia de la caducidad de la instancia por disposición expresa de la ley.

"Que como norma heteroaplicativa el examen del perjuicio al interés jurídico del gobernado se desplaza hacia la ponderación del agravio que produce el acto de aplicación de dichas leyes, en razón de que éstas no causan perjuicio por su sola vigencia, sino que es necesaria la existencia de la condición que materializa los efectos perjudiciales en agravio del particular que, merced a esa condición, ve individualizado en su perjuicio el mandato dispuesto en tales normas.

"Apoya lo anterior la tesis aislada que se comparte y que aparece en la Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 4, octubre de 2012, materia común, tesis. IV.3o.A.8 K (10a.), página 2605, de rubro y texto siguientes:

"INTERÉS JURÍDICO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL O INTERNACIONAL, DEBE ANALIZARSE EN RELACIÓN DIRECTA CON EL ACTO DE AUTORIDAD RECLAMADO. El interés jurídico, desde la perspectiva constitucional o internacional (tratados sobre derechos humanos), surge con motivo de la regulación normativa de los derechos humanos, a través de la cual pueden incorporarse a éstos verdaderas pretensiones jurídicas subjetivas, que son tan amplias como la extensión del derecho humano invocado como base, por ello, para efectos de la procedencia del juicio de amparo, ese «derecho de acción constitucional» debe analizarse en relación directa con el acto de autoridad reclamado, lo cual implica verificar las condiciones fácticas del caso y la posición jurídica de los administrados frente a la norma secundaria que regula un



acto, hecho u omisión atribuible a la autoridad que produce consecuencias de derecho.'

"En esas condiciones, lo que corresponde es **revocar el sobreseimiento decretado por el a quo respecto al acto de aplicación de la norma tachada de inconstitucional**, sustituirlo al actualizarse el reenvío, pronunciarnos por las causales de improcedencia que el a quo estimó innecesario analizar por haber decretado el sobreseimiento por la norma que se tilda de inconstitucional, así como en cuanto al fondo."

En contraposición a lo anterior, el **Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 49/2019** (fojas 63 a 105):

- Destacó que se recurrió una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó la resolución dictada en un procedimiento de responsabilidad administrativa de un servidor público, así como la aprobación, emisión, promulgación, publicación y aplicación del artículo 67, último párrafo, de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de agosto de dos mil tres (vigente hasta el treinta y uno de enero de dos mil diecisiete).

- Agregó que el Juez de Distrito **decretó el sobreseimiento respecto** del acto reclamado consistente en la inconstitucionalidad del **último párrafo del artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California**, al impugnarse como norma heteroaplicativa y no haber sido aplicada en la resolución reclamada, además que tampoco se acreditó que el quejoso promovió su aplicación en el procedimiento administrativo de origen, por lo que **no demostró su interés jurídico**, actualizándose la causa de improcedencia prevista por la **fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo**, en relación con el diverso 5o., fracción I, del mismo ordenamiento; y consideró infundados los agravios expresados al respecto, en los siguientes términos:

"Asimismo, cabe recordar que el quejoso señaló, entre otros actos reclamados, la inconstitucionalidad del artículo 67, último párrafo, de la Ley de



Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California, con motivo de su primer acto de aplicación; es decir, dicho precepto legal se reclama como norma heteroaplicativa, de manera que no basta con que se demuestre su existencia para establecer su aplicabilidad, sino que para acreditar el interés para acudir al juicio de amparo, es necesaria la existencia de un acto concreto de aplicación que actualice las hipótesis normativas reclamadas y que éstas causen un verdadero perjuicio al gobernado, precisamente por la acumulación de las consecuencias de la norma en su esfera jurídica.

"En efecto, tratándose de normas heteroaplicativas, las obligaciones que en ellas se contemplan no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar un perjuicio, de un acto diverso que condicione su aplicación, pues la actualización material de la norma se halla sometida a la realización de ese evento.

"Ahora bien, el artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California reclamado, en su último párrafo, dispone lo siguiente:

"Artículo 67. ...

"La inactividad de la autoridad administrativa, por falta de actuaciones en un determinado tiempo, no producirá la caducidad de la instancia, por lo que todos los actos realizados dentro de un procedimiento se consideran eficaces.'

"Del análisis numeral transcrito, se aprecia que contiene una **prohibición** dirigida a la autoridad administrativa, en el sentido de que su inactividad por falta de actuaciones durante el procedimiento correspondiente, no produce la caducidad de la instancia.

"Es decir, tal numeral impide la atribución de la caducidad de la instancia por falta de actuaciones en un determinado tiempo por parte de la autoridad administrativa.

"En tal virtud, la prohibición general en cuestión, se concreta y actualiza en relación con los servidores públicos sujetos a un procedimiento de responsa-



bilidad administrativa en términos de la ley reclamada, cuando solicitan a la autoridad administrativa del conocimiento que se **decrete la caducidad** del procedimiento por falta de inactividad (sic) y la unidad administrativa se niegue a hacerlo, con apoyo en la porción relativa del numeral reclamado.

"En el caso, de las constancias certificadas del procedimiento administrativo de responsabilidad DC/RES/191/2016 que obran glosadas al expediente que se revisa, se advierte que el cuatro de julio de dos mil dieciséis, el síndico procurador del Ayuntamiento emitió un acuerdo mediante el cual inició procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del quejoso ahora revisorista, al estimar que se vulneraron los artículos 46, fracciones I y II, y 47, fracción VIII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California; acuerdo de inicio que fue debidamente notificado el nueve de agosto de dos mil dieciséis, al servidor público.

"Dicho procedimiento concluyó el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, cuando la síndica municipal del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, dictó resolución definitiva, cuyos puntos resolutivos son:

"(trascrición)

"En ese sentido, tal como lo refirió el a quo, del procedimiento seguido contra el quejoso no se acredita el acto de aplicación de la norma reclamada o que éste hubiera solicitado su aplicación; es decir, para considerar que, en el caso, se aplicó la norma en perjuicio del quejoso, era necesario que la autoridad responsable emitiera un pronunciamiento expreso en torno a la no actualización de la caducidad por inactividad procesal, en términos de lo previsto por el artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, o que estableciera consideraciones de hecho y de derecho sobre la improcedencia de la figura de la caducidad con base (sic) en una petición del accionante, cuyo fundamento fuera el precepto impugnado o, sin mencionarlo, determinara que no era factible decretar caducado un procedimiento de responsabilidad de los servidores (sic) públicos del Estado.

"Es igualmente ilustrativa sobre el tema la tesis 2a. LIV/97 que sostiene la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:



"INTERÉS JURÍDICO. NO SE SURTE RESPECTO DE LA LEY RECLAMADA, CUANDO EN EL ACTO CONCRETO NO SE APLICÓ LA PARTE DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA DE INCONSTITUCIONAL.—Si se promueve un juicio de amparo en el que se reclama un precepto legal con motivo de su aplicación en perjuicio del quejoso, y de las constancias exhibidas se advierte que en el acto concreto no se aplicó la parte del precepto legal que se impugna de inconstitucional, es evidente que el mismo carece de interés jurídico y debe, por tanto, sobreseerse en el juicio de garantías, toda vez que habiéndose reclamado la ley con motivo del acto concreto de aplicación de una porción normativa, es éste y no el precepto en abstracto, lo que constituye la fuente de agravio que afecta al quejoso."²

"En tal virtud, contrario a lo que se alega, no puede acreditarse el interés jurídico del peticionario de amparo simplemente aduciendo una aplicación tácita del precepto en su perjuicio, con la premisa de que al no decretarse la caducidad, automáticamente se consideró lo previsto en el numeral señalado como acto reclamado, sino que el interés jurídico tiene que acreditarse fehacientemente y no basado en presunciones."

CUARTO.—Existencia de la contradicción. En principio, debe considerarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado qué se requiere para determinar si existe una contradicción de tesis, para lo cual deben advertirse los elementos siguientes:

a) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten, expresa o implícitamente, criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales; y,

b) Que 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.

² Tesis aislada 2a. LIV/97 de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 334. «con número de registro digital: 198746».



Cobra aplicación, la jurisprudencia **P./J. 72/2010**, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."³

Y la diversa **P./J. 93/2006**, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de epígrafe:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."⁴

Bajo ese contexto, **existe la contradicción de tesis** puesto que los Tribunales Colegiados sostuvieron criterios discrepantes sobre el mismo punto de derecho consistente en determinar si cuando se reclama la inconstitucionalidad del artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, como norma heteroaplicativa, puede acreditarse su aplicación en perjuicio del quejoso de manera tácita o debe ser expresa.

Lo anterior en la medida que en los tres amparos en revisión en los que se dictaron las resoluciones que contienen los criterios denunciados como contradictorios, se impugnó una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en que se reclamó la aprobación, emisión, promulgación, publicación y aplicación del artículo 67, último párrafo, de Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página siete, registro digital: 164120.

⁴ *Semanario* en cita, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, registro digital: 169334.



(vigente hasta el treinta y uno de enero de dos mil diecisiete), conjuntamente con la resolución dictada en un procedimiento de responsabilidad administrativa de un servidor público, en el cual el quejoso señaló se aplicó la porción normativa reclamada.

En los tres casos, el Juez de Distrito **decretó el sobreseimiento respecto** del acto reclamado consistente en el **artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California** (vigente hasta el 31 de diciembre de 2017), al impugnarse como norma heteroaplicativa y no haber sido aplicada en la resolución reclamada, además que tampoco se acreditó que el quejoso promovió su aplicación en el procedimiento administrativo de origen, por lo que **no acreditó su interés jurídico**, lo que actualizó la causa de improcedencia prevista por la **fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo**, en relación con el diverso 5o., fracción I, del mismo ordenamiento.

En los tres asuntos, el quejoso interpuso recurso de revisión, combatió esa parte de la sentencia y los tres Tribunales Colegiados se pronunciaron en torno a si la citada hipótesis de improcedencia se actualizó, es decir, en particular analizaron si el quejoso acreditó que fue aplicado en su perjuicio el **artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California**, por ende, su interés jurídico para reclamar su inconstitucionalidad, al impugnarlo como norma heteroaplicativa.

En efecto, mientras el **Tercer y el Quinto Tribunales Colegiados** del Décimo Quinto Circuito, al resolver los **amparos en revisión 107/2019 y 59/2019**, respectivamente, coincidieron en que no se actualizaba la indicada causa de improcedencia, puesto que desde el momento en que la autoridad responsable soslayó el plazo de sesenta días para dictar la resolución que pusiera fin al procedimiento administrativo instaurado en contra del quejoso, establecido en la fracción VIII del artículo 66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California, resultaba obvio que tácitamente y de facto la autoridad responsable amparó su inactividad procesal por más de dos años en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 67 de dicho ordenamiento legal, que sostiene que la inactividad procesal de la autoridad administrativa por un determinado tiempo, no produce la caducidad de la instancia y, que por



ello, todos los actos realizados deben considerarse eficaces; y, concluyeron que se evidenció claramente la aplicación real de la norma tachada de inconstitucional y, en consecuencia, quedó acreditado el interés jurídico del quejoso para impugnar su inconstitucionalidad.

En contraposición a lo anterior, el **Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 49/2019**, consideró acertada la decisión de tener por actualizada la hipótesis de improcedencia en cuestión debido a que para considerar que se aplicó la norma en perjuicio del quejoso, era necesario que la autoridad responsable emitiera un pronunciamiento expreso en torno a la no actualización de la caducidad por inactividad procesal, en términos de lo previsto por el artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, o que estableciera consideraciones de hecho y de derecho sobre la improcedencia de la figura de la caducidad con base en una petición del accionante, cuyo fundamento fuera el precepto impugnado o, sin mencionarlo, determinara que no era factible decretar caducado un procedimiento de responsabilidad de los servidores (sic) públicos del Estado.

Agregó que contrario a lo que el quejoso recurrente alegó, no podía acreditar el interés jurídico bajo el argumento de una aplicación tácita del precepto en su perjuicio, con la premisa de que al no decretarse la caducidad, automáticamente se consideró lo previsto en el precepto legal reclamado, sino que el interés jurídico tenía que acreditarse fehacientemente y no basado en presunciones.

Consecuentemente, como se indicó en el oficio de denuncia, estamos ante criterios discrepantes sobre un mismo punto de derecho, consistente en determinar si puede acreditarse de manera implícita la aplicación en perjuicio, del artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California (vigente hasta el 31 de diciembre de 2017) para demostrar el interés jurídico para reclamar su inconstitucionalidad, al impugnarlo como norma heteroaplicativa en amparo indirecto, cuando la resolución final del procedimiento administrativo de responsabilidad, señalada como acto concreto de aplicación, se dictó fuera del plazo de 60 días previsto en el artículo 66, fracción VIII, de la citada ley.



SÉPTIMO.—Criterio que debe prevalecer. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno del Decimoquinto Circuito que se desarrolla a continuación.

El punto jurídico a dilucidar, como se anticipó, es el relativo a determinar si puede acreditarse de manera implícita la aplicación en perjuicio del artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California (vigente hasta el 31 de diciembre de 2017) para demostrar el interés jurídico para reclamar su inconstitucionalidad, al impugnarlo como norma heteroaplicativa en amparo indirecto, cuando la resolución final del procedimiento administrativo de responsabilidad, señalada como acto concreto de aplicación, se dictó fuera del plazo de 60 días previsto en el artículo 66, fracción VIII, de la citada ley.

Para esclarecer lo anterior, se parte de la premisa de que conforme a lo previsto en el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 1o., fracción I, 17, fracción I, 18, 61, fracción XIV, y 107, fracción I, de Ley de Amparo,⁵ el juicio de amparo indirecto

⁵ **Artículo 103.** Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días."

Artículo 18. Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor."

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.



procede contra normas generales que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Federal, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ya sea que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso.

De lo que deriva que el amparo indirecto contra leyes procede en dos momentos:

1) Dentro de los treinta días siguientes a su entrada en vigor cuando se trata de normas autoaplicativas o de individualización incondicionada, que son aquellas que con su sola vigencia causan perjuicio al gobernado; y,

2) Dentro de los quince días siguientes a que el quejoso tiene conocimiento del primer acto de aplicación en su perjuicio, supuesto que aplica tanto para las normas autoaplicativas, como para las que tienen el carácter de heteroaplicativas o de individualización condicionada, que son aquellas que con su sola vigencia no causan perjuicio al gobernado, sino que requieren de un acto o hecho posterior que concrete el supuesto de la norma en perjuicio del quejoso.

Resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 55/97,⁶ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se reproduce:

"LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.—Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento

"No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso."

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso."

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VI, julio de 1997, materias constitucional y común, página 5, registro digital: 198200.



que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento."

En el caso, el punto de contradicción a esclarecer se refiere al segundo supuesto, esto es, cuando se promueve el amparo contra el primer acto de aplicación en perjuicio del gobernado de una norma de carácter general.

También es importante destacar que el estudio que en esta contradicción de tesis se hace bajo la hipótesis de que el acto de aplicación del artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, no surgió de un procedimiento jurisdiccional, es decir, no derivó de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, y el punto de contradicción versa sobre la figura del interés jurídico.

Lo anterior es así, puesto que los tres tribunales colegiados de circuito se pronunciaron en torno a si se acreditó la aplicación del artículo 67, último pá-



rafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California y, por ende, el interés jurídico para reclamar su inconstitucionalidad, como norma heteroaplicativa y en los tres asuntos el quejoso recurrente alegó que la norma fue aplicada en su perjuicio dentro del procedimiento administrativo de responsabilidad que se le instauró.

Es importante tomar cuenta que el interés jurídico (al igual que el legítimo) necesario para que proceda el juicio de amparo, se encuentra íntimamente relacionado con el principio de instancia de parte agraviada establecido en los artículos 5o., fracción I, y 6o. de la Ley de Amparo,⁷ según el cual la norma general, acto u omisión que se reclame mediante ese medio de control constitucional debe causar un perjuicio al quejoso.

Sobre ese contexto, puede afirmarse que el interés jurídico necesario para promover el juicio de amparo contra leyes solamente lo tiene el titular del derecho afectado y no terceras personas y surge cuando se produce una afectación real y actual a su esfera jurídica, de manera directa.

⁷ **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley."

Artículo 6o. El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley.

"Cuando el acto reclamado derive de un procedimiento penal, podrá promoverlo, además, por conducto de su defensor o de cualquier persona en los casos en que esta ley lo permita."



La tutela del derecho sólo comprende bienes jurídicos reales y objetivos; por ello, las afectaciones a ese derecho deben ser igualmente susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto reclamado es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera jurídica del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona pueda sufrir no afecten real y efectivamente sus bienes legalmente amparados.

Sobre este aspecto, es ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 168/2007,⁸ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (que continua vigente no obstante que interpreta la abrogada Ley de Amparo, puesto que la figura del agravio personal y directo ahí regulada no se opone a lo previsto en la Ley de Amparo vigente, conforme a su artículo sexto transitorio), que establece:

"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."

Otro punto importante, es el inherente a que el interés jurídico debe acreditarse fehacientemente, sin que pueda inferirse con base en presunciones, en

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, enero de 2008, materia común, página 225, registro digital: 170500.



atención al carácter excepcional que tiene el juicio de amparo y los efectos que debe tener la sentencia emitida en dicho juicio, ya que encierra una declaración de restitución de esos derechos afectados o violados por el acto de autoridad.

Luego, la comprobación del interés jurídico tiene que vincularse directamente con el bien que se dice afectado, esto es, con el carácter con que acude el quejoso al juicio de amparo, por lo que debe acreditar fehacientemente ser el titular del derecho que se estima vulnerado de manera directa.

Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado y que el acto de autoridad afecta ese derecho.

Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.),⁹ que se transcribe:

"INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, 'teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo', con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se

⁹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, materia común, página 1598, registro digital: 2019456.



dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente."

Bajo ese orden de ideas, para acreditar una afectación al interés jurídico del gobernado, que lo legitime para impugnar en el juicio de amparo una disposición de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación, resulta necesario que se compruebe, fehacientemente, que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en su perjuicio, lo que debe derivar del contenido del supuesto acto de aplicación.

La posibilidad de que la aplicación sea implícita, se debe a que lo importante es identificar el perjuicio que la norma general ocasiona en la esfera jurídica del gobernado.

Sirve de apoyo, lo interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 43/2000,¹⁰ que se reproduce:

"LEYES TRIBUTARIAS. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE SUS HIPÓTESIS NORMATIVAS Y LA CONSECUENTE AFECTACIÓN AL INTERÉS JURÍDICO, SE PUEDE ACREDITAR CON LA RESPECTIVA DECLARACIÓN DE PAGO, SI LOS RESULTADOS PLASMADOS EN ELLA SE SUSTENTAN INDEFECTIBLEMENTE EN LO PREVISTO EN AQUÉLLAS.—Conforme a la jurisprudencia

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000, materias constitucional y administrativa, página 112, registro digital: 191786.



dencia de la Suprema Corte de Justicia, para acreditar una afectación al interés jurídico del gobernado, que lo legitime para impugnar en el juicio de amparo una disposición de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación, resulta necesario que se compruebe, fehacientemente, **que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en su perjuicio**, lo que no puede derivar de presunciones o de las afirmaciones contenidas en la demanda de garantías o en los diversos escritos presentados durante la tramitación del juicio sino, en todo caso, del contenido del supuesto acto de aplicación. En tal virtud, a través del formato de declaración de pago de uno o varios impuestos, es factible acreditar la aplicación de las disposiciones jurídicas que sirven de base a los diversos cálculos cuyo resultado se plasma en él, siempre y cuando sea indudable que las correspondientes hipótesis normativas sustentan los resultados contenidos en el mismo, lo que no acontece si los datos reportados no generan convicción al órgano de control constitucional sobre la norma que sirvió de base al cálculo de un determinado concepto, situación que puede suceder cuando la ley correspondiente establece diversos sistemas y, por ende, diferentes hipótesis o porciones normativas, que regulan disímiles procedimientos para obtener el mismo concepto, por lo que, en tales casos, para acreditar el respectivo acto de aplicación no bastará, por sí solo, el formato de declaración de pago, ya que será necesario el desahogo de la prueba idónea para acreditar el sistema utilizado y, por ende, la norma jurídica efectivamente aplicada." (énfasis añadido)

Otro punto a considerar es que en el Diccionario de la Lengua Española (sic) el vocablo implícito se define de la siguiente manera: "*incluido en otra cosa sin que ésta lo exprese*"; y tácito como: "*que no se entiende, percibe, oye o dice formalmente, sino que se supone e infiere*";¹¹ de manera que se puede decir que una resolución administrativa puede incluir la aplicación de una norma general sin expresarla, o sin decirlo formalmente, pero se supone e infiere.

Lo anterior permite concluir que para efectos del punto jurídico que aquí se dirime, los vocablos: tácita e implícita, se emplean como sinónimos.

¹¹ Diccionario en línea, consultable en la página de internet : <https://dle.rae.es/>.



Por tanto, entre los diversos supuestos en los que es posible ubicarse en la hipótesis de afectación de una norma general, se encuentra el de aplicación tácita o implícita, y éste surge o se actualiza, cuando no existe invocación expresa de la norma jurídica que pretende controvertir el quejoso, pero a la situación jurídica en que se encuentra le es exactamente aplicable la hipótesis normativa, de manera que tanto la hipótesis legal, como su consecuencia, están implícitamente contenidas en el acto.

Resulta ilustrativa la jurisprudencia I.15o.A. J/12,¹² del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el aspecto apuntado y que enseguida se reproduce:

"AMPARO CONTRA LEYES. HIPÓTESIS EN QUE UNA NORMA GENERAL PUEDE CAUSAR AL GOBERNADO UNA AFECTACIÓN QUE LO LEGITIMA A PROMOVER EL JUICIO.—En el escenario del juicio de amparo contra leyes pueden presentarse diversos supuestos en los que es posible ubicarse en la hipótesis de afectación de una norma de carácter general, a precisar: 1. Actualización automática del supuesto normativo con motivo de su sola entrada en vigor, al comprender la situación jurídica del particular afectado (norma autoaplicativa); 2. Aplicación expresa en el acto reclamado que implica la actualización de su hipótesis (norma heteroaplicativa); **3. Aplicación tácita de acuerdo con los supuestos que se concretaron en el acto controvertido;** y 4. Aplicación negativa (interpretación a contrario sentido). En el primer caso, basta que el quejoso se encuentre ubicado en la situación regulada por la disposición para que se genere el perjuicio con la sola vigencia de la norma, sin tener que esperar algún acto de aplicación para solicitar la protección de la Justicia Federal. Respecto del segundo caso, la autoridad responsable, el propio particular o un tercero que actúa por mandato de la ley actualiza los supuestos jurídicos plasmados en una norma, esto es, tanto la hipótesis como la consecuencia están inmersas en el acto de aplicación. En cambio, **en el tercer supuesto no existe invocación expresa de la norma jurídica que pretende controvertir el quejoso, pero sí la regulación de su situación jurídica por la norma no señalada, por**

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de 2011, materia común, página 2071, registro digital: 162657.



Lo que tanto la hipótesis como la consecuencia están implícitamente contenidas en el acto, de ahí que la observancia se actualiza de manera tácita. Finalmente, en cuanto a la aplicación negativa de una norma reclamada, la situación jurídica del quejoso es análoga, semejante, equiparable o idéntica a la establecida en una disposición que lo excluye de la observancia de ciertos de sus efectos, causándole así un perjuicio por discriminación jurídica, siendo entonces la pretensión principal del solicitante del amparo la de incorporarse en un supuesto que lo excluye por diversas cuestiones, es decir, parte de la premisa de que el precepto reclamado no está dirigido a su situación jurídica y según el mandato de la propia norma no es posible que actualice sus efectos, sin embargo, al contener un beneficio o prerrogativa, pretende obtenerla aduciendo violaciones a garantías constitucionales, principalmente, por generalidad, igualdad o equidad tributaria en términos de lo dispuesto en los artículos 1o. y 31, fracción IV, de la Constitución General de la República." (énfasis añadido)

Para resolver el punto en contradicción debe ahora analizarse si en el caso en estudio, se surte la aplicación tácita o implícita en perjuicio del quejoso del artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California (vigente hasta el treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, pero aplicable para todos los asuntos iniciados durante su vigencia).¹³

Para una mejor comprensión del tema, es pertinente tener presente lo previsto en ese precepto y los diversos 66, fracción VIII, y 72 de la ley de responsabilidades en cita, que son del siguiente tenor:

"Artículo 66. El procedimiento administrativo de responsabilidad se sujetará a las normas siguientes:

"...

¹³ Conforme a lo previsto en los artículos primero, séptimo y octavo transitorios del Decreto 99, publicado el 29 de agosto de 2003, mediante el cual se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas de Baja California.



"VIII. Cuando no existan pruebas pendientes de desahogo, la autoridad instructora declarará cerrado el periodo probatorio, pasando a la etapa de alegatos en la cual el presunto responsable pudiendo apoyarse en ese acto de su abogado defensor manifestará lo que a sus intereses convenga. Concluida dicha etapa se tendrá por cerrado este periodo y **dictará resolución dentro de los sesenta días hábiles siguientes**, sobre la existencia o no de responsabilidad administrativa, y en su caso, impondrá al servidor público responsable la sanción que corresponda. La resolución se notificará personalmente al interesado en los diez días hábiles siguientes, así como a su jefe inmediato, al titular de la dependencia o entidad donde presta o haya prestado sus servicios, mediante oficio con efectos inmediatos a su recepción, que contendrá copia de la misma."

"**Artículo 67.** Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscriban quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurrán quienes se conducen con falsedad.

"Para los efectos de esta ley, las notificaciones que se realicen en forma personal surtirán sus efectos al día siguiente que se lleve a cabo la diligencia correspondiente, las demás notificaciones, el mismo día en que se lleven a cabo.

"Cuando alguien se negare a firmar el acta se hará constar expresamente esta circunstancia por la autoridad que la levante, mediante dos testigos.

"**La inactividad de la autoridad administrativa, por falta de actuaciones en un determinado tiempo, no producirá la caducidad de la instancia, por lo que todos los actos realizados dentro de un procedimiento se consideran eficaces.**"

"**Artículo 72.** Las facultades de las autoridades, según sea el caso, para imponer las sanciones que esta ley prevé, se sujetarán a lo siguiente:

"I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el servidor público responsable, no excede de trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Estado, o si la responsabilidad administrativa no fuese grave o estimable en dinero; y



"II. Cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el servidor público responsable, exceda del monto a que se refiere la fracción anterior o la responsabilidad administrativa fuese grave **prescribirán en cinco años.**

"El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere incurrido en la responsabilidad administrativa, o a partir del momento en que hubiese cesado si fue grave de carácter continuo. En todos los casos, la prescripción a que alude este precepto, se interrumpirá con la intervención que haga el síndico procurador, el órgano de control, la dirección o las demás autoridades según el ámbito de sus competencias y conforme a sus atribuciones, mediante investigaciones, auditorías, revisiones o cualquier otra denominación que se le dé a las actuaciones realizadas por estas autoridades, con el objeto de comprobar la correcta aplicación de lo establecido en la ley." (énfasis añadido)

De lo transcrito destaca que en el procedimiento administrativo de responsabilidad de servidores públicos que regula, se debe dictar resolución dentro de los sesenta días hábiles siguientes al en que se concluya la etapa de alegatos (artículo 66, fracción VIII).

También se establece que la inactividad de la autoridad administrativa por falta de actuaciones en un determinado tiempo, no producirá la caducidad de la instancia, por lo que todos los actos realizados dentro del procedimiento se consideran eficaces (artículo 67, último párrafo); y, los plazos y términos para que opere la prescripción de las facultades de la autoridad administrativa para imponer las sanciones que esa ley prevé (artículo 72).

En los tres amparos indirectos que generan los criterios en contradicción, el quejoso alegó que fue aplicada en su perjuicio esa porción normativa porque en el procedimiento administrativo que se le instauró, se soslayó lo previsto en el diverso numeral 66, fracción VIII, de la ley de responsabilidades en cita, esto es, la resolución final del procedimiento administrativo de responsabilidad se dictó fuera del plazo de sesenta días hábiles ahí establecido.

La particularidad en los tres asuntos fue que no existió pronunciamiento expreso en el sentido de que no operaba o no había operado la caducidad de



la instancia, lo que motivó que uno de los tribunales colegiados considerara que no se acreditó el acto de aplicación en perjuicio del quejoso del artículo 66, fracción VIII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuestionada, y los otros dos consideraron que sí existió su aplicación tácita.

Circunstancias ante las cuales, es claro que si la autoridad responsable, de manera oficiosa o a solicitud de parte, se hubiera pronunciado expresamente en el sentido de que no había operado la caducidad de la instancia por la circunstancia de que transcurriera el plazo de sesenta días para dictar la resolución, no habría duda de que se aplicó en perjuicio del quejoso el artículo 67, último párrafo, de ley de responsabilidades en cita, incluso en el supuesto de que no se hubiera citado expresamente ese precepto.

La incógnita surge en el supuesto en el que ni las partes en el procedimiento administrativo de responsabilidad, ni la autoridad que lo tramitó y resolvió, se ocuparon del tema de si operaba u operó la caducidad del procedimiento, pero la resolución se dicta una vez fenecido el plazo de sesenta días previsto en el artículo 66, fracción VIII, de la ley de responsabilidades en cuestión, y la pregunta que nace es ¿se acredita fehacientemente que la hipótesis normativa se concretó tácitamente en perjuicio del quejoso?

La respuesta es sí, ya que la hipótesis normativa se concretó de manera tácita o implícita en perjuicio del quejoso, puesto que a la situación jurídica en que fue dictada la resolución le es exactamente aplicable la hipótesis normativa, de manera que tanto la hipótesis legal, como su consecuencia, están contenidas en el acto.

En efecto, el que la resolución administrativa en la que se resolvió en definitiva el procedimiento de responsabilidad incoado en contra del quejoso, se haya dictado fuera del plazo de sesenta días establecido en la fracción VIII del artículo 66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California, encuentra justificación legal en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 67 de dicho ordenamiento, conforme al cual la inactividad procesal de la autoridad administrativa por un determinado tiempo no produce la caducidad de la instancia y, por ello, todos los actos realizados deben considerarse eficaces.



Es de esa manera, puesto que la norma general le indica a la autoridad administrativa que la circunstancia de que no resuelva el procedimiento de responsabilidad dentro del plazo de plazo (sic) legal establecido para ello, lo que conlleva una inactividad, no genera la caducidad de la instancia, de tal suerte que al dictar la resolución fuera del plazo, lleva implícita la aplicación de esa norma en perjuicio del servidor público al que se le instauró ese procedimiento.

Sin que pueda decirse que la aplicación de la norma general en perjuicio del quejoso y, por tanto, su interés jurídico para reclamarla en amparo, se acredita con base en presunciones, puesto que los elementos y circunstancias que entrañan su aplicación implícita en perjuicio del solicitante del amparo están demostrados objetivamente, a saber:

1. La existencia de un procedimiento de responsabilidad administrativa de un servidor público, ventilado conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California (abrogada).

2. La inactividad de la autoridad administrativa por falta de actuaciones en un determinado tiempo, al haberse dictado la resolución que declaró la responsabilidad administrativa del servidor público fuera del plazo de sesenta días hábiles siguientes al en que se cerró la etapa de alegatos.

3. El servidor público sancionado promovió el amparo en contra de esa resolución, como primer acto de aplicación del artículo 67, último párrafo, de la citada ley de responsabilidades, cuya inconstitucionalidad reclama.

En conclusión, para acreditar la afectación al interés jurídico para impugnar en el juicio de amparo indirecto una norma general con motivo de su primer acto de aplicación, se debe comprobar fehacientemente que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en perjuicio del quejoso.

Y el supuesto de aplicación implícita, se actualiza cuando un servidor público sancionado administrativamente reclama la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servido-



res Públicos del Estado de Baja California (abrogada), y la resolución final del procedimiento administrativo de responsabilidad, señalada como acto concreto de aplicación, se dictó fuera del plazo de sesenta días previsto en el artículo 66, fracción VIII, de la citada ley.

En tales condiciones, lo que procede es declarar que la **tesis que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia**, es la siguiente:

AMPARO CONTRA LEYES. HIPÓTESIS EN LA QUE LA APLICACIÓN EN PERJUICIO DEL QUEJOSO DEL ARTÍCULO 67, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ABROGADA), SE ACTUALIZA DE MANERA IMPLÍCITA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al determinar si puede acreditarse de manera implícita la aplicación en perjuicio del artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California (vigente hasta el 31 de diciembre de 2017) para demostrar el interés jurídico para reclamar su inconstitucionalidad, al impugnarlo como norma heteroaplicativa en amparo indirecto, cuando la resolución final del procedimiento administrativo de responsabilidad, señalada como acto concreto de aplicación, se dictó fuera del plazo de 60 días previsto en el artículo 66, fracción VIII, de la citada ley.

Criterio jurídico: En el supuesto planteado, la aplicación del precepto tilado de inconstitucional en perjuicio del quejoso, se acredita de manera implícita.

Justificación: Para acreditar la afectación al interés jurídico para impugnar en el juicio de amparo indirecto una norma general con motivo de su primer acto de aplicación, resulta necesario que se compruebe, fehacientemente, que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en perjuicio del quejoso. El supuesto de aplicación implícita o tácita, se actualiza cuando un servidor público sancionado administrativamente, reclama la inconstitucionalidad del último párrafo del citado artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, conforme al cual la inactividad procesal de la autoridad administra-



tiva por un determinado tiempo no produce la caducidad de la instancia y, por ello, todos los actos realizados deben considerarse eficaces. Es de esa manera, puesto que la norma general le indica a la autoridad administrativa que la circunstancia de que no resuelva el procedimiento de responsabilidad dentro del plazo legal establecido para ello, lo que conlleva una inactividad, no genera la caducidad de la instancia, de tal suerte que al dictar la resolución fuera del plazo de 60 días previstos para ello, lleva implícita la aplicación de esa norma en perjuicio del servidor público al que se le instauró ese procedimiento.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—**Existe** la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por los **Tribunales Colegiados Tercero y Quinto** del Décimo Quinto Circuito, al resolver los **amparos en revisión 107/2019 y 59/2019**, respectivamente, y el **Sexto Tribunal Colegiado** de este Décimo Quinto Circuito, al decidir el **amparo en revisión 49/2019**.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Decimoquinto Circuito, que se precisa en el último considerando de este fallo.

TERCERO.—En términos del artículo 219 de la Ley de Amparo, remítase la tesis que se sustenta en la presente resolución a la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, (sic) para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Decimoquinto Circuito, por mayoría de siete votos de los Magistrados Blanca Evelia Parra Meza, Alfredo Manuel Bautista Encina, David Guerrero Espriú, Faustino Cervantes León, José Encarnación



Aguilar Moya, Jorge Salazar Cadena y Mario Alejandro Moreno Hernández, con el voto en contra del Magistrado Raúl Martínez Martínez, quien formuló voto particular, siendo presidente el tercero de los nombrados y ponente la primera de los mencionados; ante el licenciado Óscar Jaime Carrillo Maciel, secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

"Mexicali, Baja California, el once de noviembre de dos mil veinte, el suscrito Óscar Jaime Carrillo Maciel, secretario de Acuerdos del Pleno CERTIFICA que la presente es reproducción fiel y exacta de la resolución dictada en la contradicción de tesis 11/2019, por el Pleno del Decimoquinto Circuito, en sesión ordinaria remota celebrada por medios electrónicos el veintisiete octubre de dos mil veinte, y se expide en veintiocho fojas útiles por ambos lados en las que se incluye la presente; y, en términos de los artículos 3, 68, 73, 111, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos."

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.XV. J/43 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre 2020 a las 10:23 horas y en la página 619 de esta *Gaceta*.

Las tesis aislada y de jurisprudencia 2a. V/2016 (10a.) y 2a./J. 51/2019 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas y del viernes 8 de marzo de 2019 a las 10:11 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Raúl Martínez Martínez, representante del Primer Tribunal Colegiado de este Décimo Quinto Circuito, dentro de los autos de la contradicción de tesis 11/2019.

En el voto mayoritario se precisa que el punto jurídico a dilucidar es, si la aplicación en perjuicio del quejoso del artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California y, por



ende, el interés jurídico para reclamar su inconstitucionalidad, al impugnarlo como una norma heteroaplicativa en amparo indirecto, puede acreditarse de manera tácita o debe ser expresa.

No comparto el planteamiento en cuestión, pues con la debida medida estimo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido de forma reiterada que para acreditar la afectación al interés jurídico del gobernado, que lo legitime a impugnar a través del juicio de amparo una disposición de observancia general con motivo de su primer acto de aplicación, es necesario que se compruebe fehacientemente que a través del acto que se reclama, la hipótesis de la norma general que se combate, se concretó de manera expresa o tácita, en su perjuicio.

Esto es, considero que en el caso, el punto jurídico a dilucidar no puede sólo limitarse a determinar si la aplicación de la norma combatida –último párrafo del artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California– en perjuicio del quejoso, puede acreditarse de manera implícita o tácita o bien, se requiere que ésta sea de manera expresa, toda vez que tal planteamiento, desde mi particular punto de vista, se encuentra resuelto con lo ya establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a que toda norma de observancia general se puede combatir mediante su primer acto de aplicación, siempre que se demuestre de manera fehaciente que la hipótesis de esa norma se concretó de manera expresa o tácita, en su perjuicio.

Luego, en el voto de la mayoría, también se sostiene que para resolver el punto en contradicción, se debe analizar si en el caso se surte la aplicación tácita o implícita, en perjuicio del quejoso, del artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, vigente hasta el treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, y se concluye, que ciertamente se aplicó de manera implícita la norma combatida, dado que la resolución que puso fin al procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos, se dictó fuera del plazo de los sesenta días, previsto en el artículo 66, fracción VIII, de ese mismo ordenamiento legal combatido.

Consideración de la cual también disiento, pues con el debido respeto, estimo que uno de los requisitos para concluir, si una norma de observancia general, ha sido o no aplicada en perjuicio de un gobernado, es el que se acredite de manera fehaciente, que se concretó en perjuicio del mismo la hipótesis de la norma combatida.



Por tanto, si en la especie, el último párrafo del artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Baja California, en cuestión, dispone:

"Artículo 67. Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscriban quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurran quienes se conducen con falsedad.

"Para los efectos de esta ley, las notificaciones que se realicen en forma personal surtirán sus efectos al día siguiente que se lleve a cabo la diligencia correspondiente, las demás notificaciones, el mismo día en que se lleven a cabo.

"Cuando alguien se negare a firmar el acta se hará constar expresamente esta circunstancia por la autoridad que la levante, mediante dos testigos.

"La inactividad de la autoridad administrativa, por falta de actuaciones en un determinado tiempo, no producirá la caducidad de la instancia, por lo que todos los actos realizados dentro de un procedimiento se consideran eficaces."

Es incuestionable, que para dilucidar el punto de contradicción, no sólo se debe atender a si la resolución que puso fin al procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos, se dictó o no fuera del plazo de los sesenta días, previsto en la fracción VIII del artículo 66 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, sino que se debió establecer, si se configuraba o no una inactividad de la autoridad administrativa por falta de actuaciones por un determinado tiempo, para así poner de manifiesto que ciertamente se concreta la hipótesis de la norma de observancia general combatida, en perjuicio del quejoso.

"Mexicali, Baja California, el once de noviembre de dos mil veinte, el suscrito Óscar Jaime Carrillo Maciel, secretario de Acuerdos del Pleno certifica que la presente es reproducción fiel y exacta del voto particular emitido al resolverse la contradicción de tesis 11/2019, por el Pleno del Decimoquinto Circuito, en sesión ordinaria remota celebrada por medios electrónicos el veintisiete octubre de dos mil veinte, y se expide en dos fojas útiles por ambos lados en las que se incluye la presente; y, en términos de los artículos 3, 68, 73, 111, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la



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

Este voto se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO CONTRA LEYES. HIPÓTESIS EN LA QUE SE ACREDITA, DE MANERA IMPLÍCITA, LA APLICACIÓN EN PERJUICIO DEL QUEJOSO DEL ARTÍCULO 67, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (ABROGADA).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al determinar si puede acreditarse de manera implícita la aplicación en perjuicio del quejoso del artículo 67, último párrafo, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California (vigente hasta el 31 de diciembre de 2017) para demostrar el interés jurídico para reclamar su inconstitucionalidad, al impugnarlo como norma heteroaplicativa en amparo indirecto, cuando la resolución final del procedimiento administrativo de responsabilidad, señalada como acto concreto de aplicación, se dictó fuera del plazo de sesenta días previsto en el artículo 66, fracción VIII, de la citada ley.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoquinto Circuito determina que el supuesto de aplicación implícita se actualiza cuando un servidor público sancionado administrativamente reclama la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California (abrogada) y la resolución final del procedimiento administrativo de responsabilidad, señalada como acto concreto de aplicación, se dictó fuera del plazo de sesenta días previsto en el artículo 66, fracción VIII, de la citada ley.

Justificación: Para acreditar la afectación al interés jurídico para impugnar en el juicio de amparo indirecto una norma general con motivo de su primer acto de aplicación, resulta necesario que se compruebe, fehacientemente, que a través de dicho acto la respectiva hipótesis normativa se concretó expresa o implícitamente en perjuicio del quejoso. El supuesto de aplicación implícita o tácita, se actualiza cuando un servidor público san-



cionado administrativamente reclama la inconstitucionalidad del último párrafo del citado artículo 67 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, conforme al cual la inactividad procesal de la autoridad administrativa por un determinado tiempo no produce la caducidad de la instancia y, por ello, todos los actos realizados deben considerarse eficaces. Es de esa manera, puesto que la norma general le indica a la autoridad administrativa que la circunstancia de que no resuelva el procedimiento de responsabilidad dentro del plazo legal establecido para ello, lo que conlleva una inactividad, no genera la caducidad de la instancia, de tal suerte que al dictar la resolución fuera del plazo de sesenta días previsto para ello, lleva implícita la aplicación de esa norma en perjuicio del servidor público al que se le instauró ese procedimiento.

PLENO DEL DECIMOQUINTO CIRCUITO.

PC.XV. J/43 A (10a.)

Contradicción de tesis 11/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero, Quinto y Sexto, todos del Décimo Quinto Circuito. 27 de octubre de 2020. Mayoría de siete votos de los Magistrados Blanca Evelia Parra Meza, Alfredo Manuel Bautista Encina, David Guerrero Espriú, Faustino Cervantes León, José Encarnación Aguilar Moya, Jorge Salazar Cadena y Mario Alejandro Moreno Hernández. Disidente: Raúl Martínez Martínez, quien formuló voto particular. Ponente: Blanca Evelia Parra Meza. Secretario: Óscar Jaime Carrillo Maciel.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 107/2019, el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 59/2019, y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 49/2019.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 11/2019, resuelta por el Pleno del Decimoquinto Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDO GRADO QUE REVOCA EL PROVEÍDO DICTADO POR UN JUEZ DE DISTRITO EN EL QUE DESECHA UNA DEMANDA POR CONSIDERAR CARECER DE COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA, PARA CONOCER DE UN JUICIO ORDINARIO CIVIL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 31/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL NOVENO Y EL DÉCIMO QUINTO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 8 DE SEPTIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE DOCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ BARAJAS, ALEJANDRO VILLAGÓMEZ GORDILLO, VÍCTOR FRANCISCO MOTA CIENFUEGOS, WALTER ARELLANO HOBELSBERGER, ISMAEL HERNÁNDEZ FLORES, FERNANDO ALBERTO CASASOLA MENDOZA, ABRAHAM SERGIO MARCOS VALDÉS, VÍCTOR HUGO DÍAZ ARELLANO, FERNANDO RANGEL RAMÍREZ, GONZALO ARREDONDO JIMÉNEZ, ALEJANDRO SÁNCHEZ LÓPEZ Y ETHEL LIZETTE DEL CARMEN RODRÍGUEZ ARCOVEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CON SALVEDADES AL QUE SE ADHIEREN LOS MAGISTRADOS FERNANDO ALBERTO CASASOLA MENDOZA E ISMAEL HERNÁNDEZ FLORES. DISIDENTES: GONZALO HERNÁNDEZ CERVANTES, JOSÉ RIGOBERTO DUEÑAS CALDERÓN Y DANIEL HORACIO ESCUDERO CONTRERAS. PONENTE: VÍCTOR HUGO DÍAZ ARELLANO. SECRETARIO: FRANCISCO JAVIER ARREDONDO CAMPUZANO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno en Materia Civil del Primer Circuito es competente para conocer de la contradicción de tesis denunciada, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, toda vez que se trata de una contradicción de criterios en materia civil, suscitada entre dos Tribunales



Colegiados en Materia Civil de este Primer Circuito, en un tema que, por ser de naturaleza civil (común) corresponde a la materia de especialidad de este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, conforme a lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de estar en posibilidad de resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, es conveniente destacar los antecedentes que dieron lugar a la emisión de los fallos judiciales que aparentemente se encuentran en contradicción, así como las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias respectivas.

• **Recurso de queja civil QC. 287/2019 del índice del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:**

Como lo informan las constancias que obran en el presente cuaderno de contradicción de tesis, en el caso de que se habla, ***** y *****, por su propio derecho y en representación de sus dos menores hijos, ejercieron en la vía ordinaria civil federal en contra de la ***** y *****, una acción indemnizatoria por responsabilidad civil objetiva.

Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Juzgado Décimo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien por auto de treinta de abril de dos mil diecinueve, se declaró incompetente, por razón de la materia, para conocer del citado conflicto, al considerar que la naturaleza jurídica del reclamo de los demandantes no era de carácter civil, sino administrativa, puesto que lo demandado por los actores era el pago de daños y perjuicios por una supuesta responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que sostuvo que tal controversia debía ventilarse en sede administrativa, dejando a salvo los derechos de los actores para que los hicieran valer ante la autoridad e instancia correspondientes.



Inconforme con tal determinación judicial, los actores interpusieron recurso de apelación, del que correspondió conocer al Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, quien lo radicó bajo el número toca **348/2019** de su registro. Posteriormente, dictó sentencia el dieciocho de junio de dos mil diecinueve en la que revocó el auto apelado e instruyó al Juez de Distrito para que proveyera sobre la admisión de la demanda, al estimar que la vía ordinaria civil federal es la idónea para ejercer la acción intentada por los actores.

En contra del citado fallo de segundo grado, la codemandada *********, promovió amparo directo del que correspondió conocer al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien por acuerdo de cinco de agosto de dos mil diecinueve determinó carecer de competencia para resolver el asunto, al estimar que no se impugnaba una sentencia definitiva o una resolución que hubiese puesto fin al juicio, por lo que sostuvo que el facultado para conocer y resolver el aludido medio de control constitucional era el Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito en turno, distinto del señalado como autoridad responsable.

En virtud de lo anterior, el juicio de amparo de que se trata se radicó ante el Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito quien el ocho de agosto de dos mil diecinueve se avocó al conocimiento del asunto y **desechó la demanda**, bajo el argumento de que el acto reclamado no reunía los requisitos exigidos por la Ley de Amparo para ser considerado como de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de control constitucional biinstancial, sino que se trataba de una violación de carácter adjetivo que sólo producía efectos intraprocesales.

En contra de tal fallo, *********, interpuso recurso de queja, cuyo conocimiento correspondió al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien lo radicó bajo el número de expediente **QC. 287/2019** de su índice. Posteriormente, en sesión ordinaria celebrada el veinticinco de sep-



tiembre de dos mil diecinueve, dicho órgano jurisdiccional determinó, por unanimidad de votos, declarar fundado el referido medio de defensa. El fallo de que se habla se sustentó, en la parte que interesa, en lo siguiente:

"QUINTO.—Estudio. Los agravios se analizarán en forma conjunta, por estar estrechamente relacionados entre sí, con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo.²

"En principio, es importante precisar los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto, cuando se trata de cuestiones de competencia.

"El artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, dispone lo siguiente:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.'

"Al respecto, al resolver la contradicción de tesis 239/2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó el alcance del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo y concluyó que el juicio biinstancial es procedente contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, siempre y cuando sean definitivos.

"En el caso de competencia por declinatoria, se señaló que están comprendidos los actos en los que la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta, mientras que en el caso de competencia por inhibitoria, aquéllos, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto.

² "Artículo 76. El órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda."



"Asimismo, se indicó que la porción normativa prevista en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo no debía interpretarse literalmente, esto es, que el juicio de amparo es procedente indefectiblemente cuando se reclamen actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, pues se podrían desencadenar consecuencias que atentarían contra la naturaleza del juicio de amparo y se contravendría la regularidad constitucional que busca preservar dicho medio extraordinario de defensa.

"Se precisó que tales actos sólo podrían ser impugnados en amparo indirecto cuando se tratara de determinaciones de carácter definitivo, pues sólo en ese supuesto se producía una afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada, en atención a las reglas de procedencia del juicio biinstancial clasificadas en la Constitución Federal, según su carácter sustantivo y material, en oposición a su carácter adjetivo y formal.

"De la contradicción de criterios referida derivó la jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.),³ que se transcribe a continuación:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Aunque en la porción normativa indicada el legislador introdujo expresamente la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, aquélla no puede interpretarse literalmente y aseverar que, por ese solo hecho, el juicio de amparo procede indefectiblemente cuando se reclamen actos de tal naturaleza, soslayando para ello los principios constitucionales y legales que lo rigen, entre los que destacan los relativos a que el acto produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del interesado y a que éste cumpla con el principio de definitividad, pues bajo esa interpretación podrían desencadenarse consecuencias contrarias a la

³ Jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, Décima Época, página 5, registro: 2009721.



naturaleza del juicio de amparo y contravenirse la regularidad constitucional que se busca preservar con dicho medio extraordinario de defensa. En ese sentido, de la interpretación conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual exige optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, se concluye que los actos de autoridad susceptibles de impugnarse en el juicio de amparo indirecto, con fundamento en dicho precepto legal, deben entenderse referidos a aquellos en los que el órgano a favor del cual se declina la competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en este momento y no antes, cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. De esta manera, la decisión del órgano de declararse incompetente o la solicitud de una autoridad a otra para que se inhiba en el conocimiento de un asunto no pueden considerarse determinaciones que justifiquen la procedencia del juicio de amparo indirecto con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, aludido, sino en el caso de que aquéllas se tornen definitivas.'

"A partir de lo resuelto en el asunto anterior, en la diversa contradicción de tesis 216/2014, el mismo Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que contra la resolución que desecha o desestima un incidente y/o excepción de incompetencia también procede el amparo indirecto, al tratarse de una determinación definitiva.

"La Suprema Corte arribó a la conclusión de que ese tipo de resoluciones se equiparaban a una determinación definitiva, toda vez que desecha o desestimar un incidente y/o excepción de incompetencia –ya sea por declinatoria o inhibitoria– tiene como consecuencia que la autoridad que está conociendo del asunto, al estimarse competente, siga conociendo de él y lo tramite hasta su total resolución, lo cual podría implicar que un procedimiento o juicio se siga por una autoridad incompetente y con base en reglas distintas a las del fuero



al que originalmente corresponde, por lo que es en ese momento cuando se produce una afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada, que podría acarrear consecuencias no reparables ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable.

"Dichas consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P./J. 29/2015,⁴ de rubro (sic) y texto siguientes:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 239/2014, determinó que procede el juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, siempre que sean definitivos, pues los actos de autoridad impugnables en dicho juicio, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, deben entenderse como aquellos en que la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en ese momento cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. En congruencia con lo anterior, al tenor de la interpretación extensiva y conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, debe estimarse que procede el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución definitiva que desecha o desestima un incidente y/o excepción de incompetencia –ya sea por declinatoria o inhibitoria–, pues ésta se traduce en que la autoridad que conoce del asunto, al considerarse competente, siga conociendo de él y lo tramite hasta su resolución, lo cual torna a dicha determinación en una decisión que podría traer como resultado que un procedimiento o juicio se siga no sólo por una autoridad incompetente, sino con

⁴ Jurisprudencia P./J. 29/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, Décima Época, página 22, registro: 2009912.



base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde, lo que podría acarrear consecuencias no reparables ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable; ello, sin soslayar los principios rectores del juicio de amparo previstos constitucional y legalmente, entre los que destacan el de definitividad, pues de proceder contra tales resoluciones algún recurso ordinario o medio de defensa legal contenido en la ley, es necesario agotarlo antes de instaurar el juicio de amparo indirecto, pues la irreparabilidad de un acto y el principio de definitividad constituyen presupuestos distintos y autónomos que deben observarse para determinar la procedencia del juicio de amparo.'

"Expuesto lo anterior, debe decirse que en la especie, el acto reclamado se ubica en el supuesto establecido por la Suprema Corte en este último criterio.

"En efecto, en el juicio ordinario civil del cual deriva este conflicto, la parte actora demandó de ***** y ***** , una acción indemnizatoria por responsabilidad civil objetiva.

"El Juez de Distrito se declaró incompetente para conocer del juicio ordinario, al considerar que la naturaleza del reclamo de la demandante no era civil, y debía controvertirse en sede administrativa, dejando a salvo sus derechos para que los defendiera en la instancia que estimara procedente.

"Contra la determinación anterior, la parte actora interpuso recurso de apelación, en el cual, el Tribunal Unitario que conoció del asunto revocó el auto de incompetencia e instruyó al Juez que proveyera sobre la admisión de demanda.

"Dicha sentencia de apelación es el acto reclamado en el juicio de amparo promovido por la parte demandada, cuyo desechamiento constituye la materia de análisis en el presente asunto.

"En este contexto, como puede advertirse, el hecho de que el Tribunal Unitario haya instruido al Juez para que admitiera la demanda tiene como consecuencia que éste siga conociendo del asunto que fue sometido a su potestad, hasta su resolución, lo que torna definitiva esa determinación, en términos del



criterio apuntado, máxime que no debe perderse de vista que en el caso se involucra una cuestión de fuero, en tanto el Juez de Distrito señaló que la vía ordinaria civil no era la idónea para dirimir la controversia, sino que ello atañe a la sede administrativa, lo cual pone de manifiesto que, según lo definió la Suprema Corte, podría seguirse el juicio ante una autoridad incompetente y conforme a reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde.

"En este sentido, este órgano colegiado considera que, contrario a lo que sostuvo el Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, en el caso concreto el acto reclamado constituye una determinación definitiva que implica que una autoridad conozca de un asunto hasta su total resolución, en donde está involucrada una cuestión de fuero (tribunal administrativo – juzgado federal), por lo que se estima actualizado el supuesto previsto en la jurisprudencia P./J. 29/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Consecuentemente, es dable afirmar que el acto reclamado sí es de imposible reparación y, en este sentido, NO se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, –interpretada en sentido contrario– de la Ley de Amparo.

"Por lo tanto, ante la falta notoria e indudable de la causa de improcedencia que se estimó actualizada en el auto recurrido conforme lo exige el artículo 113 de la Ley de Amparo, se estima procedente declarar fundado el presente recurso de queja."

• Recurso de queja QC. 206/2019 del índice del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:

Como lo informan las constancias que obran en el presente cuaderno de contradicción de tesis, en el caso de que se habla, *****, por su propio derecho y en representación del menor *****, ejerció en la vía ordinaria civil federal en contra de la ***** y *****, una acción indemnizatoria por responsabilidad civil objetiva.



Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, quien por auto de veintitrés de enero de dos mil diecinueve, se declaró incompetente, por razón de la materia, para conocer del citado conflicto, al considerar que la naturaleza jurídica del reclamo de los demandantes no era de carácter civil, sino administrativa, puesto que lo demandado por los actores era el pago de daños y perjuicios por una supuesta responsabilidad patrimonial del Estado, por lo que sostuvo que tal controversia debía ventilarse en sede administrativa, dejando a salvo los derechos de los actores para que los hicieran valer ante la autoridad e instancia correspondientes.

Inconforme con tal determinación judicial, la parte actora interpuso recurso de apelación, del que correspondió conocer al Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, quien lo radicó bajo el número toca **101/2019** de su registro. Posteriormente, dictó sentencia el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve en la que revocó el auto apelado e instruyó al Juez de Distrito para que proveyera sobre la admisión de la demanda, al estimar que la vía ordinaria civil federal es la idónea para ejercer la acción intentada por los demandantes.

En contra del citado fallo de segundo grado, la codemandada ***** , promovió amparo indirecto del que correspondió conocer al Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, quien por auto de dieciocho de junio del mencionado año desechó la demanda de amparo, bajo el argumento de que el acto reclamado no reunía los requisitos exigidos por la Ley de Amparo para ser considerado como de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de control constitucional blinstancial, sino que se trataba de una violación de carácter adjetivo que sólo producía efectos intraprocesales.

Inconforme con lo anterior, ***** , interpuso recurso de queja, cuyo conocimiento correspondió al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien lo radicó bajo el número de expediente **QC. 206/2019** de



su índice. Posteriormente, en sesión ordinaria celebrada el ocho de agosto de dos mil diecinueve, dicho órgano jurisdiccional determinó, por unanimidad de votos, declarar infundado el referido medio de defensa. El fallo de que se habla se sustentó, en la parte que interesa, en lo siguiente:

"III. Respuesta a las alegaciones propuestas en los agravios que se estudian

"A. Postura de este órgano colegiado

"Como se anticipó, los argumentos esgrimidos por la parte recurrente resultan infundados, pues contrario a lo indicado por el quejoso, en el caso no se está en el supuesto de procedencia del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, como acertadamente lo consideró el Tribunal Unitario; en consecuencia, el acto impugnado se trata de una cuestión procesal que no afecta derechos sustantivos de la parte quejosa, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 en relación con el 107, fracción V, interpretada a contrario sensu, de la ley en la materia.

"B. Justificación

"Para un mejor entendimiento, se narran los antecedentes que la parte quejosa formuló bajo protesta de decir verdad en la demanda de amparo indirecto.

"1. Que el veintiuno de enero de dos mil diecinueve, *****, por su propio derecho y en representación del menor *****, promovió demanda ordinaria civil contra la ***** y en contra de la moral recurrente.

"2. El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, el Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, dictó auto mediante el cual desechó la demanda en cita (sic) y se declaró incompetente para conocer del litigio, al considerar que los hechos ante él planteados eran de competencia en materia de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

"3. *****, por su propio derecho y en representación del menor ***** interpuso recurso de apelación, que se resolvió el veintinueve de marzo de dos



mil diecinueve, por el Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, en el toca 101/2019, en el sentido de revocar el auto que dictó el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, señalando que él era competente para conocer del asunto, por lo que ordenó se proveyera respecto de la demanda.

"Dicha resolución constituye el acto reclamado en la demanda de amparo indirecto de la que deriva el recurso de queja que se analiza.

"4. Derivado de lo anterior, el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, asumió la competencia del asunto, admitió a trámite la demanda de amparo y el ocho de mayo de dos mil diecinueve, se emplazó al juicio ordinario civil a la moral recurrente.

"5. En contra de la resolución de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, la moral recurrente interpuso juicio de amparo indirecto, de la cual conoció el Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, quien por auto de dieciocho de junio del año actual, desechó la demanda de amparo al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 en relación con el 107, fracción V, interpretada a contrario sensu, ambos de la Ley de Amparo, porque la resolución reclamada en donde se ordenó la admisión de la demanda, en virtud de que el Juez competente para conocer del asunto era el civil, no transgrede derechos sustantivos, respecto de los cuales no era factible determinar en forma inmediata, si causarían un perjuicio irreparable, en atención a que pueden actualizarse hasta que se emita sentencia definitiva.

"En contra de dicha determinación la parte quejosa ahora recurrente, interpuso recurso de queja, en el cual, en vía de agravio aduce esencialmente, lo siguiente:

"• El auto recurrido que desecha la demanda de amparo transgrede sus derechos sustantivos, porque la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, dispone que cuando se revisan temas de competencia y para evitar que



una autoridad incompetente conoce de un procedimiento que, por ley corresponda a una autoridad administrativa, sí procede el juicio de amparo indirecto, ya que seguir un juicio ante autoridad incompetente, desde luego transgrede los derechos sustantivos del quejoso, lo que sucede en la demanda de origen.

"• En el acto reclamado la responsable revocó la determinación del Juez civil en el sentido de declararse incompetente y ordenar la admisión de la demanda en la vía ordinaria civil, determinación en la que señala, se omitió estudiar la competencia conforme lo ordena el artículo 109 constitucional al tratarse de actos administrativos irregulares, por lo que en su contra es procedente el juicio de amparo indirecto.

"• El tribunal de amparo realizó una inexacta apreciación del acto reclamado, porque no se actualiza causal de improcedencia para desechar la demanda de amparo; máxime que existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ese sentido, de rubro: 'AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII DE LA LEY DE AMPARO.'

"• El estudio de la competencia es una cuestión de orden de público que debe analizarse de oficio.

"Lo anterior es infundado. Es pertinente dejar establecidos los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto, cuando se trata de cuestiones de competencia.

"El artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, que es del tenor siguiente:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.'



"De la interpretación sistemática –sentido estricto– que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado del anterior precepto en relación con el artículo 107, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que procede el juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, siempre que sean definitivos.

"Lo anterior porque los actos de autoridad impugnables en dicho juicio, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, deben entenderse como:

"Los que en forma definitiva establecen que se declina la competencia o que hay que inhibirse del conocimiento del asunto.

"Lo anterior, porque es en esos momentos cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado.

"En el caso, el acto reclamado no se sitúa en ninguno de los supuestos establecidos por el Alto Tribunal, porque se trata del caso contrario; es decir, una determinación en la que finalmente no se declina o se inhibe la competencia; pues si bien en la resolución impugnada en amparo indirecto que revoca la determinación del Juez primigenio, en la que se había declarado incompetente para conocer del asunto ante él planteado, también lo es, que asumió competencia, es decir, admitió a trámite la demanda ante él planteada, ello, por mandato de un tribunal superior.

"En tales condiciones, el acto que se impugnó en amparo indirecto, no se encuentra en los supuestos de procedencia ya referidos porque no se trata de un proveído que haya declinado competencia o se haya inhibido para seguir conociendo de la contienda sometida a su potestad, sino que lo sigue conociendo, como fue planteado inicialmente.



"Bajo ese contexto, se colige que, como acertadamente lo determinó el Tribunal Unitario, la determinación que constituye el acto reclamado, no es de aquellas que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, ya que la afectación de derechos adjetivos que alega la moral recurrente, únicamente trae como consecuencia que se haya admitido el juicio y se continúe la tramitación de éste por sus etapas respectivas, lo que produce solamente consecuencias intraprocesales que pueden ser reparadas si obtiene sentencia favorable en el juicio natural, en razón de que no originan, desde luego, un ataque a los derechos humanos de la moral quejosa en el amparo blinstantial; pero de no ser así, estará en condiciones de recurrir las violaciones cometidas en dicha resolución al promover el juicio de amparo directo, en donde las podrá hacer valer como violaciones a las leyes del procedimiento que afectan sus defensas, en términos de lo dispuesto por el artículo 172, fracción XII, –al tratarse de una violación análoga a la prevista en la fracción V, de ese dispositivo– de la Ley de Amparo, y obtener por ese medio que se subsane la infracción procesal que se hubiere cometido, siempre y cuando trascienda al resultado del fallo.

"Por tanto, como lo sostuvo el Tribunal Unitario, el acto que en vía constitucional se impugnó, no puede ser considerado un acto de imposible reparación y como también ya se adujo, no encuadra en los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto establecidos en el artículo 107, fracción VIII, de Ley de Amparo, toda vez que sólo tiene como consecuencia una afectación a derechos estrictamente de naturaleza adjetiva o procesal.

"En abono a lo anterior, es importante destacar que de acuerdo a lo dispuesto por el numeral 107, fracción V, de la Ley de Amparo, se establece que son actos de imposible reparación para efectos del juicio de amparo biinstantial '... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte ...'; por tanto, siguiendo esa línea de pensamiento, el primer requisito, para que un acto tenga el carácter de irreparable es la afectación que produce a 'derechos sustantivos', y el segundo, es la naturaleza 'material' de la lesión que producen, expresión esta última que antagoniza con la catalogación de cuestión formal o adjetiva con la que el Pleno de



la Suprema Corte de Justicia de la Nación había calificado a las resoluciones que dirimen los temas de personalidad en los juicios de ese tipo; en virtud a que la nueva redacción del artículo en comento, permite establecer que si el acto que se reclama no afecta materialmente derechos sustantivos del gobernado, como lo son la vida, la libertad, la posesión, no procede el juicio de amparo indirecto.

"Sirve de apoyo a lo anterior por analogía la jurisprudencia I.1o.A.E. J/4 (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, localizable en la página 1903 del Libro 29, Tomo III, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* de abril de 2016, Décima Época, que dice:

"ACTOS O VIOLACIONES INTRAPROCESALES PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO. SUS CARACTERÍSTICAS. Tratándose de actos o violaciones intraprocesales, lo decisivo para exigir una inmediata impugnación en el amparo indirecto es la imposible reparación en razón de una afectación material –real y actual– a derechos sustantivos, a diferencia de la lesión o agravio formal a disposiciones adjetivas o procedimentales. Por tanto, más que la modalidad o tipo de acto (intraprocesal o terminal), lo relevante son los efectos y agravio que puedan producir en situaciones y circunstancias concretas; esto es, pueden reclamarse de manera inmediata cuando se esté en presencia de aquellos denominados de imposible reparación o, en su caso, junto con el acto terminal al que han trascendido, y siempre que hayan generado indefensión."

"Luego, la tesis en la que funda sus agravios la moral recurrente, no le beneficia, precisamente, porque sustentan los argumentos sostenidos en esta ejecutoria, pues el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ella establece los parámetros para la procedencia del juicio de amparo indirecto, tratándose de actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, supuestos que como ya se indicó con antelación no se configuraron en el caso.

"Sin que la determinación impugnada ante este cuerpo colegiado lesione el derecho de acceso a la justicia de la promovente del amparo, hoy recurrente, y



que por ello, sea contrario al artículo 1o. constitucional, dado que este derecho está sujeto a las condiciones necesarias y presupuestos procesales que establece la Ley de Amparo en aplicación, de ahí que las causales de improcedencia tienen una existencia justificada, la cual, debe ser analizada de oficio por los juzgadores y, en el caso, la examinada es procedente de manera notoria, manifiesta e indudable.

"Apoya lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 487, de epígrafe:

"PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA. Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de junio de 2011, implicó la modificación del sistema jurídico mexicano para incorporar el denominado principio pro persona, el cual consiste en brindar la protección más amplia al gobernado, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a un recurso efectivo, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello no significa que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.'

"Así como la tesis número III.4o.(III región) 14 K (10a.),⁵ sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, *Semanario Judicial de la Federación* y

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 3, agosto de 2013, materias constitucional y común, página 1641, con número de registro digital: 2004217.



su *Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 3, agosto de 2013, materia constitucional, página 1641, de rubro y texto:

"DERECHOS HUMANOS. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESA MATERIA NO PERMITE CONSIDERAR QUE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO SEAN INAPLICABLES Y, POR ELLO, SE LESIONE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación fue reformado, además de otros, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de precisar, entre otras cuestiones, que en este País todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección; que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Ahora bien, los artículos 17 constitucional y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho de las personas a que se les administre justicia, el acceso a ésta y a contar con un recurso sencillo y rápido, o efectivo, de ninguna manera pueden ser interpretados en el sentido de que las causales de improcedencia del juicio de amparo sean inaplicables, ni que el sobreseimiento en él, por sí, viola esos derechos. Por el contrario, como el derecho de acceso a la justicia está condicionado o limitado a los plazos y términos que fijen las leyes, es claro que en ellas también pueden establecerse las condiciones necesarias o presupuestos procesales para que los tribunales estén en posibilidad de entrar al fondo del asunto planteado, y decidir sobre la cuestión debatida. Por tanto, las causales de improcedencia establecidas en la Ley de Amparo tienen una existencia justificada, en la medida en que, atendiendo al objeto del juicio, a la oportunidad en que puede promoverse, o bien, a los principios que lo regulan, reconocen la imposibilidad de examinar el fondo del asunto, lo que no lesiona el derecho a la administración de justicia, ni el de contar con un recurso sencillo y rápido, o cualquier otro medio de defensa efectivo.'

"IV. Conclusión



"De acuerdo con lo anterior y al no ser de imposible reparación el acto reclamado procede declarar infundado el recurso."

CUARTO.—Estudio sobre la existencia de la contradicción de tesis. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido 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.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, pues 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 es, debe tratarse de aspectos 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 este orden de ideas, 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, 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.

Considerar lo contrario implicaría 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.

Las consideraciones anteriores se ven reflejadas en la jurisprudencia P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, No-



vena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro: 164120, 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, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o 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 contradic- torios, 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: 'CONTRADIC- CIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del



tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

Conforme a lo expuesto, el único requisito que debe cumplirse para considerar que existe la contradicción de criterios es que sea patente la oposición de las posturas jurídicas que —expresa o tácitamente— sustenten distintos Tribunales Colegiados de Circuito, esto es, que en las sentencias que pronuncien sostengan "*tesis contradictorias*", para lo cual debe entenderse por "*tesis*" el criterio adoptado mediante argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia.

Lo anterior conlleva a determinar 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.

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte ha explicado que para determinar si existe una contradicción de tesis debe analizarse cada uno de los procesos interpretativos involucrados y no tanto los resultados que ellos arrojen, con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas y no necesariamente contradictorias en términos lógicos, lo anterior se encuentra recogido en la jurisprudencia 1a./J.



23/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, con número de registro: 165076, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados —y no tanto los resultados que ellos arrojen— con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas —no necesariamente contradictorias en términos lógicos— aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

En el caso concreto, de los antecedentes de los asuntos resueltos por los tribunales contendientes, así como de las consideraciones que sustentan esos fallos, se advierte la actualización de los supuestos esenciales para determinar



que sí existe contradicción de criterios, pues dichos órganos colegiados se pronunciaron sobre un mismo punto jurídico y llegaron a conclusiones diferentes.

Se sostiene tal aserto, pues los Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto contra la resolución de segundo grado que revoca el acuerdo a través del cual un Juez de Distrito desechó una demanda promovida en la vía ordinaria civil federal, por estimar ser incompetente para conocer del asunto sometido a su conocimiento; empero, sustentaron criterios discrepantes en relación con tal extremo.

Es así, pues mientras el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil de este Primer Circuito sostuvo que el juicio de amparo indirecto resulta improcedente para combatir la resolución judicial de que se habla, toda vez que ésta no reúne los requisitos para ser considerada como de imposible reparación, sino que únicamente produce efectos intraprocesales, por lo que no se lesionan derechos sustantivos de la parte quejosa.

En cambio, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó que sí procede el juicio de amparo blinstancial para combatir la resolución a través de la cual el tribunal de alzada revoca el acuerdo en que un Juez de Distrito desechó una demanda por estimar carecer de competencia para conocer del asunto, dado que, en el caso, se está en presencia de un acto definitivo que determina declinar o inhibir la competencia o conocimiento de un asunto, acorde a lo previsto en la jurisprudencia **P./J. 29/2015 (10a.)** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que dicha decisión judicial sí debe ser considerada como de imposible reparación.

Como se observa, mientras el Noveno Tribunal Colegiado sostuvo la improcedencia del amparo indirecto en contra del fallo de segundo grado que revoca el acuerdo en que un Juez de Distrito desecha una demanda por considerar que carece de competencia, por razón de la materia, para conocer del asunto sometido a su potestad, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado determinó que en el caso de que se habla sí resulta procedente el referido medio de control constitucional. **De ahí que, en la especie, sea dable sostener que sí existe la contradicción de tesis que ahora ocupa nuestra atención.**



QUINTO.—**Estudio sobre el fondo del punto en contradicción.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido por este Tribunal Pleno en Materia Civil del Primer Circuito.

Como ya quedó precisado, el tema a resolver en la presente contradicción de tesis se centra en determinar si es procedente o no el juicio de amparo indirecto contra el fallo de segundo grado a través del cual se revoca el acuerdo mediante el que un Juez de Distrito desechó una demanda promovida en la vía ordinaria civil federal, por estimar que carecía de competencia, por razón de la materia, para conocer del asunto puesto a su consideración.

Al respecto, cabe destacar que aun cuando para llegar a las decisiones que dieron origen a la presente contradicción, ambos Tribunales Colegiados partieron de considerar, de manera discrepante, por un lado, que el acto reclamado sí reviste la naturaleza de irreparable y, por otro, que la citada actuación judicial no es de aquellas cuya ejecución fuera de imposible reparación, sino que se trata de una violación procesal, la cual sólo podía reclamarse hasta que se dictara la sentencia definitiva y, en caso de que ésta fuera desfavorable, a través del juicio de amparo directo.

Sin embargo, el punto de contradicción debe centrarse, como se dijo, únicamente en determinar si en contra de la resolución de alzada que revoca el auto en que un Juez de Distrito desecha una demanda formulada en la vía ordinaria civil por estimar que carece de competencia, por razón de la materia, para conocer del asunto, procede el juicio de amparo indirecto, o bien, el juicio de amparo directo, sin que en ello deban incluirse los supuestos relativos a si tal acto de autoridad es de aquellos cuya ejecución es de imposible reparación o no, pues por las razones que más adelante se precisarán, dicho punto de divergencia no será el determinante para resolver esta contradicción de tesis.

Para resolver el problema jurídico materia de la presente contradicción, es necesario tomar en cuenta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil quince, aprobó la contradicción de tesis **239/2014** de su registro, de la que derivó el criterio jurisprudencial **P./J. 17/2015 (10a.)**, que se transcribe enseguida:



"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Aunque en la porción normativa indicada el legislador introdujo expresamente la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, aquélla no puede interpretarse literalmente y aseverar que, por ese solo hecho, el juicio de amparo procede indefectiblemente cuando se reclamen actos de tal naturaleza, soslayando para ello los principios constitucionales y legales que lo rigen, entre los que destacan los relativos a que el acto produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del interesado y a que éste cumpla con el principio de definitividad, pues bajo esa interpretación podrían desencadenarse consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y contravenirse la regularidad constitucional que se busca preservar con dicho medio extraordinario de defensa. En ese sentido, de la interpretación conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual exige optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, se concluye que los actos de autoridad susceptibles de impugnarse en el juicio de amparo indirecto, con fundamento en dicho precepto legal, deben entenderse referidos a aquellos en los que el órgano a favor del cual se declina la competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en este momento y no antes, cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. De esta manera, la decisión del órgano de declararse incompetente o la solicitud de una autoridad a otra para que se inhiba en el conocimiento de un asunto no pueden considerarse determinaciones que justifiquen la procedencia del juicio de amparo indirecto con funda-



mento en el artículo 107, fracción VIII, aludido, sino en el caso de que aquéllas se tornen definitivas."⁶

Cabe destacar que las consideraciones que dieron origen a la citada jurisprudencia son las siguientes:

"QUINTO.—Estudio. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de este Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Para resolver el problema jurídico materia de la presente contradicción, este Tribunal Pleno considera necesario abordar previamente el examen de ciertos aspectos relacionados con la procedencia del juicio de amparo indirecto, para desentrañar el sentido y alcance de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente, a saber, dos temas fundamentales:

"I) La justificación constitucional de las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto previstas en el artículo 107 de la Ley de Amparo vigente.

"II) Los alcances de la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto, prevista en el numeral 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

"Ello, aun y cuando no formaron propiamente parte de la contradicción de criterios.

"I. Justificación constitucional de las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto previstas en el artículo 107 de la Ley de Amparo vigente.

"El artículo 107, fracciones III, inciso b), y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los

⁶ Dicho criterio jurisprudencial puede ser consultado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 5, con número de registro: 2009721.



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:

" ...

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan.

" ...

"IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.'

"La disposición constitucional transcrita dispone, en términos generales, las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto.

"En lo que interesa, señala que cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación.



"Por otra parte, establece que el amparo es procedente contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo (autoridades administrativas), y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. En estos casos, la norma constitucional señala que será necesario agotar estos medios de defensa, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley, así como que no existirá obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución.

"Del examen del artículo 107, fracción III, constitucional, se advierte que la Constitución Federal instituyó, como una de las bases que deberían reglamentarse en la legislación secundaria, la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, pues así como acontece con otras figuras procesales previstas en dicho artículo constitucional, su texto se limitó a enunciar su sola existencia, sin ofrecer alguna definición sobre los pormenores acerca de cómo habría de concebirse en la legislación derivada, o respecto de las formas y procedimientos como debería de operar en la práctica, lo cual encuentra explicación en la circunstancia de que el propio Constituyente Permanente al formular el encabezado de la norma refirió que el juicio de amparo se sujetaría '... a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...'; encomendando por tanto al Congreso de la Unión la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el amparo, con la única condición de mantener intactos sus principios y fines, es decir, sí puede desarrollarlos y ampliar su contenido, siempre que ese ulterior desarrollo o ampliación no pugne con el espíritu constitucional que los creó.

"Esto es, el Congreso de la Unión cuenta con un determinado margen de libertad de configuración legislativa para hacer efectivo el derecho a reclamar



en la vía indirecta ese tipo de determinaciones, con la única condición de que la promoción de estos juicios no haga nugatoria la regla general prevista en la misma fracción III del artículo 107 constitucional, en el sentido de que al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, se hicieran valer las violaciones a las leyes del procedimiento, pues no debe perderse de vista que con esta obligación genérica, lo que se quiso fue impedir una promoción abundante de demandas de amparo que, por formularse antes del dictado de la sentencia, obstaculizan injustificadamente la celeridad de los procedimientos jurisdiccionales.

"Con lo anterior, si bien la Constitución Federal reafirmó la posibilidad de impugnar en amparo indirecto actos preliminares a la sentencia o laudo, bajo la condición excepcional y grave de que pudieran calificarse como de imposible reparación, dejó en manos del legislador ordinario la tarea de señalar cuáles serían los requisitos y condiciones para la procedencia de esta modalidad del medio de control constitucional; mandato que dejó plasmado en el artículo segundo transitorio del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación del seis de junio de dos mil once, que señala: 'El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente decreto.'

"Así, en el numeral 107 de la Ley de Amparo vigente, a partir de lo que establece la disposición constitucional transcrita, el legislador desarrolló las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto.

"El precepto citado dispone:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:



"a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;

"b) Las leyes federales;

"c) Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

"d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;

"e) Los reglamentos federales;

"f) Los reglamentos locales; y

"g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;

"II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.



"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

"En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"VI. Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

"VII. Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;

"VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, y

"IX. Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

"Tratándose de resoluciones dictadas por dichos órganos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el pro-



cedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida.'

"En la citada disposición es posible identificar los distintos tipos de actos que pueden impugnarse en el juicio de amparo indirecto, los que pueden agruparse en tres, a saber: legislativos, administrativos y jurisdiccionales.

"Las fracciones I y IX establecen la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos materialmente legislativos, es decir, contra normas generales que por su sola entrada en vigor (autoaplicativas) o con motivo del primer acto de aplicación (heteroaplicativas) causen perjuicio al quejoso; estableciendo un catálogo de cuáles son las normas susceptibles de ser impugnadas a través de dicha vía.

"Por su parte, las fracciones II, III, VII y IX, segundo párrafo, establecen la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridades administrativas. En la fracción II establece la procedencia contra actos u omisiones aisladas, es decir, los que no derivan de un procedimiento. En la fracción III contra actos provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, ya sea contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la sentencia y, contra actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por éstos, aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Finalmente, en las fracciones VII y IX establece la procedencia del juicio contra actos del Ministerio Público, así como de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

"Por otra parte, las fracciones IV, V y VI establecen la procedencia del juicio de amparo contra actos jurisdiccionales. Así, la fracción IV establece que el juicio de amparo indirecto, es procedente contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido, pero cuando se trate de actos de ejecución, sólo podrá promover-



se contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo (aquella que apruebe o reconozca el cumplimiento total de lo sentenciado; declare la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento; las que ordenen el archivo definitivo del expediente), pudiéndose reclamar violaciones cometidas durante ese procedimiento, siempre que hayan dejado sin defensas al quejoso y hayan trascendido a su resultado. La fracción V contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, en donde reproduce nuevamente lo que debe entenderse por dichos actos, esto es, que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. La fracción VI contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas.

"Finalmente, la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo –que es la que interesa a este estudio– prevé la procedencia del juicio de amparo indirecto ‘... Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.’

"Como se advierte, la propia norma legal dota de contenido a la disposición constitucional, toda vez que el artículo 107, fracción III, constitucional, se instituyó como una de las bases bajo la cual debía reglamentarse la procedencia del juicio de amparo indirecto en la legislación secundaria. Así, en la creación del numeral 107 de la Ley de Amparo, con el afán de respetar las instituciones y principios constitucionales que rigen el juicio de garantías, el legislador fue enfático en precisar que los actos susceptibles de impugnarse a través de esa vía, ya fueran legislativos, administrativos o jurisdiccionales, suscitados dentro o fuera de juicio, en un procedimiento o en uno seguido en forma de juicio o fuera de él, provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo o distintos de ellos: causen perjuicio al quejoso, sean de imposible reparación y se traten de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo o aquella que le ponga fin por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento, pero siempre que, en virtud de éstas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución.

"Sin que obste que el legislador no haya hecho las mismas precisiones en la totalidad de las fracciones que integran tal numeral, pues acorde con lo



expuesto en los trabajos legislativos que antecedieron a la última reforma del artículo 107 constitucional, en los que se explicó que uno de los problemas que se advertían fue la demora excesiva que en algunos casos provocaba la interposición del juicio de amparo, a grado tal, que se apreció como una demanda social la necesidad de abreviar su procedimiento, eliminando a su vez la traba que significa su múltiple promoción indiscriminada, erigiéndose como un obstáculo para la pronta impartición de justicia, al ser un hecho notorio que la sustanciación y resolución de este medio de control, en muchas ocasiones propiciaba el alargamiento de los juicios, tal como quedó explicado en el siguiente fragmento de la exposición de motivos que antecedió a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once:

"... Al respecto, algunos de los temas más importantes de la actual discusión pública en materia de impartición de justicia son los relativos a la expedituz, prontitud y completitud del juicio de amparo, en específico, del amparo directo, a través del cual, como se sabe, es posible ejercer un control de la regularidad, tanto constitucional como primordialmente legal, de la totalidad de las decisiones definitivas o que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales del país, sean éstos federales o locales.

"En este contexto, un tema recurrente que se ha venido debatiendo en los últimos años es el relativo a la necesidad de brindar una mayor concentración al juicio de amparo directo.

"La discusión aquí tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que el amparo directo en algunas ocasiones puede llegar a resultar un medio muy lento para obtener justicia, por lo que se considera necesario adoptar medidas encaminadas a darle mayor celeridad, al concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias."

"Luego, es claro que la interpretación más acorde con este propósito, es aquella que propugne por evitar dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional que dificulten una pronta solución del asunto, de tal suerte que sólo de manera



excepcional se susciten cuestiones de esa naturaleza, en espera de que las presuntas infracciones al procedimiento se planteen mayormente en forma simultánea contra la sentencia de fondo, para que en una sola ejecutoria se analicen todas las impugnaciones relacionadas con aspectos de naturaleza puramente adjetiva; ello, pues una de las motivaciones de la reforma constitucional fue clara en la consecución de una estructura más ágil del juicio de amparo, y por otro lado, hubo la evidente intención de concentrar en un solo juicio de amparo directo, el estudio del cúmulo de violaciones procesales posibles.

"De ahí que resulte evidente que las hipótesis de procedencia establecidas en el numeral 107 de la Ley de Amparo, necesariamente tiene (sic) que estar relacionadas con actos que causen perjuicio al quejoso, que sean de imposible reparación o bien, se traten de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo o aquella que le ponga fin. Entenderlo de otra manera, pugnaría con la intención del Constituyente Permanente, quien delegó en el legislador la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el amparo, con la única condición de mantener intactos sus principios y fines y que no pugne con el espíritu constitucional que los creó.

"Así, determinada la justificación constitucional de las hipótesis de procedencia previstas en el artículo 107 de la Ley de Amparo vigente, conviene pasar al examen del siguiente punto, esto es, los alcances de la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto prevista en el numeral 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

"II. Alcances de la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto prevista en el numeral 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

"En principio, es dable precisar que en la fracción VIII del citado numeral, no existe mayor justificación respecto al supuesto de procedencia que ahí se contempla, es decir, si los actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, deben provenir de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, o dentro de juicio propiamente dicho.



"No obstante, el estudio de la presente contradicción debe acotarse únicamente respecto de actos emitidos en sede jurisdiccional, toda vez que la contienda entre los tribunales que participan en esta contradicción, se originó con motivo, precisamente, de actos jurisdiccionales, pues como se vio, uno de los actos reclamados fue una resolución interlocutoria en la que una Junta local dirimió un incidente de competencia promovido por una de las partes en el juicio laboral de origen, mientras que en el otro juicio de amparo el acto reclamado consistió en el acuerdo mediante el cual un Tribunal Unitario Agrario se declaró incompetente, sin dar lugar a la admisión de la demanda promovida por el actor.

"Precisado lo anterior, ahora procede desentrañar los alcances de la hipótesis de procedencia del juicio biinstancial, relativa a la competencia establecida en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente.

"Tradicionalmente esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado a las cuestiones competenciales como adjetivas o procesales. Durante la Novena Época, bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, sostuvo que el juicio de amparo indirecto era procedente, de manera excepcional y aun tratándose de violaciones formales, adjetivas o procesales, contra la resolución que desecha la excepción de incompetencia por declinatoria, porque se consideraba que en esta resolución, se afectaba a las partes en grado predominante o superior, ya que de ser fundada se debería reponer el procedimiento, lo que traería como consecuencia, retardar la impartición de justicia contrariando el espíritu del artículo 17 constitucional.

"Las anteriores consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P./J. 55/2003, de rubro: 'AMPARO INDIRECTO, RESULTA PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE COMPETENCIA.'(4), la cual interrumpió y modificó, en la parte relativa, la diversa tesis 3a./J. 23/91, de rubro: 'AMPARO INDIRECTO, RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE COMPETENCIA (INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN EN LA PARTE RELATIVA, DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 166, VISIBLE EN LAS PÁGINAS 297 Y 298, SEGUNDA PARTE, DE LA COMPILACIÓN DE 1917 A 1988).',(5) de la otra Tercera Sala de este Alto Tribunal.



"Bajo ese criterio, en el nuevo sistema constitucional, la hipótesis de procedencia prevista en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo vigente, no guardaría congruencia, ya que establece la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, sin especificar más, no obstante que, como se precisó, las cuestiones competenciales generalmente se identifican con derechos adjetivos o procesales.

"Tampoco el proceso legislativo que dio origen a la inclusión de dicha hipótesis de procedencia ofrece mayor justificación al respecto, ya que la citada fracción fue producto de una propuesta elaborada por los presidentes de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, y fue admitida por votación económica en sesión de trece de octubre de dos mil once, bajo un argumento de 'garantismo' por parte del legislador, lo que no permite identificar cuál fue la verdadera intención legislativa para su incorporación.

"No obstante, este Tribunal Pleno considera que más allá de descubrir las razones que motivaron la inclusión de tal porción normativa en el capítulo relativo al 'amparo indirecto' como hipótesis destacada para su procedencia, esto es, si el legislador tuvo o no la intención de identificar a las cuestiones competenciales como sustantivas o de imposible reparación, ni así tampoco que sobre tal aspecto versaran los criterios aquí contendientes; lo verdaderamente trascendente es que ahora, al existir disposición expresa en dicho capítulo respecto al tema relativo a la competencia, en la que el legislador estatuyó que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, son impugnables en amparo indirecto, es a la que deben ceñirse los órganos jurisdiccionales.

"Sin que pase inadvertido que este Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 377/2013, en sesión de veintidós de mayo de dos mil catorce, determinó que, como a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V, ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que, por dichos actos se entienden '... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tra-



tados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.'; puede afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas.

"Asimismo, indicó que esa interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso en la reforma para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de derechos 'sustantivos', expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos–, sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual, sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.

"Concluyendo así este Alto Tribunal, que dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de 'imposible reparación', no puede seguir siendo aplicable la jurisprudencia P./J.4/2001(6) y cuya determinación llevó a emitir la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), de rubro siguiente: 'PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013):'(7)



"Sin embargo, dicho criterio no puede resultar orientador para la solución del presente asunto sólo por el hecho de que en él se haya examinado la legislación de la materia a partir de la publicación de su reforma, en particular, el artículo 107, fracción V, de la ley, en el que se ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los 'actos de imposible reparación', con la cual el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de esa naturaleza.

"Ello, pues no debe perderse de vista que tal precedente se relaciona con el análisis de las cuestiones de 'personalidad', cuya figura jurídica no está expresamente contemplada en la Ley de Amparo para efectos de la procedencia del juicio biinstancial, lo que sí acontece con el tema relativo a la competencia, respecto del cual, como se ha señalado, existe disposición expresa en el capítulo relativo al 'amparo indirecto', en la que el legislador estatuyó que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, son impugnables en amparo indirecto.

"En conclusión, tal como se sostiene, más allá del análisis de si el tema de competencia pudiera considerarse o no de imposible reparación, o bien, si pudiera asemejarse al de personalidad, lo cierto es que al existir disposición expresa en la ley, debe atenderse a ésta.

"Ahora bien, no obstante que la intención del legislador haya sido que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, sean impugnables en amparo indirecto; este Tribunal Pleno estima que la disposición normativa que contempla tal posibilidad, no podría interpretarse literalmente y aseverar que, por el solo hecho de que el legislador omitió hacer mayor precisión al respecto, el juicio de amparo procederá, indefectiblemente, cuando se reclame ese tipo de actos de autoridad.

"Por tanto, lo siguiente es determinar, si para que proceda el juicio de amparo indirecto en su contra, éstos deben ser definitivos, es decir, si su impugnación debe hacerse a partir de la decisión de la autoridad que acepta o rechaza la competencia declinada o inhibida; pues acorde con lo estatuido en el artículo 107 constitucional, los actos susceptibles de impugnarse a través de la vía biinstancial, ya sean legislativos, administrativos o jurisdiccionales, suscitados dentro o fuera de juicio, en un procedimiento o en uno seguido en forma de



juicio o fuera de él, provenientes de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo o distintos de ellos, deben: causar perjuicio al quejoso, ser de imposible reparación y tratarse de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo o de aquella que le ponga fin por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento, pero siempre que, en virtud de éstas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución.

"En efecto, este Alto Tribunal considera que la norma en cuestión, no podría interpretarse literalmente y aseverar, como se dijo, que por el sotesolviólo (sic) hecho de que el legislador omitió hacer mayor precisión al respecto, el juicio de amparo procederá siempre e indefectiblemente cuando se reclamen actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, soslayando para ello los principios rectores del juicio de amparo constitucional y legalmente previstos, entre los que destacan, que el acto produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del interesado y que el mismo cumpla con el principio de definitividad, pues de interpretarla de esa manera, se podrían desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y se contravendría la regularidad constitucional que busca preservar dicho medio extraordinario de defensa.

"Lo anterior encuentra justificación en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como garante supremo de la eficacia jurídica de la Constitución, debe resolver cualquier asunto sometido a su conocimiento tomando en consideración la fuerza normativa superior de que gozan las previsiones de la Carta Magna y particularmente, tratándose de las contradicciones entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito emergen de manera típica en ámbitos o respecto de puntos en los que la interpretación de las leyes puede hacerse de varios modos, y cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación establece cuál de estas posibilidades debe prevalecer, uno de los elementos de juicio sin ninguna duda más relevantes debe ser el que evalúa cuál de ellas materializa de modo más efectivo, en el caso concreto, las previsiones constitucionales.

"Para lo cual, este Alto Tribunal debe tener presente siempre el contenido de los imperativos constitucionales, no solamente en aquellas vías jurisdiccionales en las que el pronunciamiento de la Corte desemboca en la declaración de inconstitucionalidad de un acto o una norma, sino en la totalidad de tareas



que tiene encomendadas, incluida la resolución de contradicciones de tesis, ello a fin de seleccionar como criterio a prevalecer, el que sea más coherente con los contenidos constitucionales y hacer presente la fuerza normativa suprema de la Constitución y su capacidad para moldear el entendimiento y la aplicación de todo el ordenamiento jurídico.

"En ese contexto, al no ser posible acudir a la interpretación gramatical de la norma, por las razones dadas; entonces, el método para definir el alcance que debe dársele al artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo vigente, en relación con la procedencia del juicio de amparo contra actos de autoridad en los que se determine declinar o inhibir la competencia, no puede ser otro que el que sea más acorde con los principios fundamentales previstos en la Constitución Federal y que rigen al juicio de amparo.

"Esto, pues no puede pasarse por alto que en el artículo 107 constitucional están instituidas las bases que deben reglamentarse en la legislación secundaria para la procedencia del juicio de amparo indirecto, encomendándose al Congreso de la Unión la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el amparo, con la única condición, como se dijo, de mantener intactos sus principios y fines, es decir, sí puede desarrollarlos y ampliar su contenido, pero siempre que ese ulterior desarrollo o ampliación no pugne con el espíritu constitucional que los creó.

"En tal virtud, si el legislador al crear la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, únicamente introdujo como hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto: '... Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto', sin hacer mayores especificaciones al respecto; luego, es necesario acudir, como se dijo, a la aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual exige optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

"Así, considerando que en la Constitución Federal se clasificaron las reglas establecidas para regular la procedencia del juicio biinstancial en contra de



actos dictados en un juicio o en un procedimiento, según su carácter sustantivo y material, en oposición a su carácter adjetivo y formal, a que produzcan una afectación real y actual a la esfera jurídica del gobernado y que dicho acto goce de definitividad, en congruencia con el principio de concentración de violaciones procesales antes mencionado previsto en la Ley de Amparo; entonces, es de colegirse que por más que en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, de manera destacada el legislador introdujo la posibilidad de combatir actos de autoridad en los que se determine inhibir o declinar la competencia, ello no significa, de facto, que el juicio de amparo resulte procedente, pues antes debe superar un test de procedibilidad establecido no sólo en el artículo 107 de la Ley de Constitución Política de este país, sino en diversas disposiciones constitucionales y reglamentarias.

"Situados en la parte en la que debe definirse si el acto de que se trata produce una afectación real, actual y de manera inmediata en la esfera jurídica del gobernado, debe constatarse si dicho acto es definitivo.

"Para ello, en principio, es dable señalar que la 'competencia' se entiende como el conjunto de facultades que la ley otorga a una autoridad para actuar en un determinado sentido. Esto es, es un presupuesto de validez de todo acto, procedimiento o juicio.

"Se trata de una condición necesaria para que se pueda desarrollar un procedimiento o un proceso judicial. En este último caso, la autoridad tiene la obligación de comprobar que está facultada para resolver un determinado conflicto de intereses y, de no ser así, debe declararse de oficio incompetente. Adicionalmente, las partes tienen la facultad para cuestionar la competencia de una autoridad administrativa o jurisdiccional, a través de la declinatoria y la inhibitoria.

"Aunque esas dos formas de cuestionar la competencia en un proceso administrativo o jurisdiccional tienen la misma finalidad, esto es, precisar qué órgano es el facultado para conocer de un determinado asunto, siguen procedimientos distintos. La declinatoria se plantea ante la autoridad que está conociendo del asunto, solicitando que se abstenga de conocer de éste y envíe el expediente correspondiente a la que se considera competente. Por otro lado, la



inhibitoria se plantea ante la autoridad que no está conociendo del asunto, pero que se estima competente, solicitándole que, mediante oficio, se dirija a la autoridad que está conociendo del asunto, pero que se estima incompetente, con el objeto de que se inhiba en su conocimiento, y remita los autos correspondientes.

"En ambos supuestos, se pueden dar diversos resultados, dependiendo de los cuales, se determinará la procedencia o improcedencia del juicio de amparo indirecto. Los supuestos pueden ser los siguientes:

"1. Si la autoridad o tribunal ante el cual se planteó la declinatoria se declara incompetente, debe remitir los autos a la autoridad o tribunal que considere que lo es; sin embargo, esta última puede aceptar la competencia declinada o rechazarla. Si se da lo primero, se avocará al conocimiento del asunto. Si se da lo segundo, regresará el asunto a la autoridad declinante para que ella siga conociendo del mismo.

"2. Por otro lado, en la cuestión de competencia por inhibitoria, si la autoridad o tribunal ante el cual se planteó considera que es competente, dirigirá un oficio a la autoridad o tribunal que esté conociendo del asunto, solicitándole que se abstenga de ello y remita los expedientes del caso; sin embargo, esta autoridad o tribunal también puede aceptar o rechazar inhibirse en el conocimiento respectivo. Si acepta, remitirá los autos a la primera. Si rechaza la inhibitoria, entonces continuará conociendo del asunto.

"De lo anterior, se desprende que ya sea que una autoridad o tribunal se declare incompetente para conocer de un determinado asunto, o bien, que ello sea consecuencia de la formulación de una cuestión competencial, como las referidas, en cualquier caso existe un trámite que debe llevarse a cabo dentro del procedimiento o juicio e incluso, existen medios de defensa ordinarios que deben agotarse (cuando estén previstos), y no será hasta que la primera de las condiciones se actualice o, en su caso, se interpongan y se resuelvan los recursos correspondientes cuando podrá considerarse que el acto de que se trata es definitivo y, por ende, ponderar si produce una afectación personal, real y directa en la esfera de derechos del interesado, lo que se actualizará, en el caso a examen, hasta que la autoridad a favor de la cual se declina competencia, la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órga-



no requerido se inhibe en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria).

"Lo anterior es acorde con los principios rectores del juicio de amparo previstos en la Constitución Federal y, además, es congruente con la creación de la nueva Ley de Amparo, pues aun cuando la disposición en examen no establezca expresamente que para la procedencia del juicio biinstancial, el acto que se reclame debe ser aquel en el que la autoridad acepta o rechaza la competencia, teniendo en cuenta que uno de los problemas que se advirtieron en los trabajos legislativos que antecedieron a la última reforma al artículo 107 constitucional, fue la demora excesiva que en algunos casos provocaba la interposición del juicio de amparo, a grado tal, que se apreció como una demanda social la necesidad de abreviar su procedimiento, eliminando a su vez la traba que significa su múltiple promoción indiscriminada, debe considerarse que conforme al artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, es esa última decisión la que resulta susceptible de ser impugnada, por ser en la que se producirá la afectación personal y directa a la esfera de derechos del gobernado.

"Ello, pues como se vio, en una cuestión de competencia están involucradas al menos dos autoridades, y cada una de ellas puede determinar si acepta o rechaza la competencia que le fue planteada por la otra; y el hecho de que el numeral en examen expresamente no lo determine así, no significa que sea posible impugnar cada una de las decisiones que las autoridades van tomando en el trámite de esas cuestiones, porque ello implicaría asumir una interpretación que no es congruente con los principios rectores del juicio de amparo contenidos en la Carta Magna, ni así tampoco con uno de los fines que previó el legislador en la reforma en materia de amparo, que tiene que ver, precisamente, con la necesidad de no obstaculizar el desarrollo de los procedimientos ordinarios.

"Así, cuando una de las partes en un procedimiento ordinario tiene la pretensión de que sea una determinada autoridad u órgano jurisdiccional el que conozca del asunto, y no otra, la afectación se produce cuando la autoridad correspondiente llega a la determinación de que es competente y acepta la competencia declinada, o bien, acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto.



"Esto es, en la cuestión de competencia por declinatoria, cuando la autoridad correspondiente considera que, efectivamente, no es competente, emitirá una declaratoria. Y en el caso de la inhibitoria, si la autoridad o tribunal que no está conociendo del asunto estima que sí es competente, solicitará a la que conozca de aquel que se inhiba. No obstante, la declaratoria o la solicitud en uno u otro caso, no constituyen aún determinaciones susceptibles de impugnarse a través del juicio de amparo indirecto, ya que ello se estaría supeditando a un acto cuya afectación no se ha materializado, porque las decisiones mediante las cuales una autoridad declina competencia a favor de otra, o requiere a otra para que se inhiba en el conocimiento de un asunto, no tiene como consecuencia forzosa la aceptación de la competencia, sea por declinatoria o inhibitoria, porque bien podría darse el caso de que se rechace aquélla y será hasta en ese momento cuando se produzca una afectación personal y directa a la esfera de derechos del gobernado.

"En conclusión, será hasta ese momento cuando la incidencia en los derechos de los gobernados cobre una especial relevancia, con independencia de que la incompetencia sea por razón de la vía, del fuero, de la materia o del territorio, ya que si bien alguna de ellas podría traer como consecuencia que un procedimiento o juicio se tramite no sólo por una autoridad incompetente sino con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde; la afectación personal y directa que representa una cuestión competencial, en los términos indicados, se produce precisamente cuando tales actos en los que se determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, sean aquellos en los que la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido se inhiba en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria) y no antes.

"En consecuencia, para que se actualice el supuesto de procedencia previsto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, es necesario que el acto de autoridad en el que se decline o inhiba la competencia, produzca una afectación real y actual en la esfera jurídica del interesado, lo que acontecerá cuando tal acto sea definitivo, es decir, cuando la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta o bien, la rechace y no antes."



De igual manera debe tomarse en consideración que el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el seis de agosto de dos mil quince, aprobó la contradicción de tesis **216/2014** de su registro, de la que derivó el siguiente criterio jurisprudencial **P./J. 29/2015 (10a.)**:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 239/2014, determinó que procede el juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, siempre que sean definitivos, pues los actos de autoridad impugnables en dicho juicio, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, deben entenderse como aquellos en que la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en ese momento cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. En congruencia con lo anterior, al tenor de la interpretación extensiva y conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, debe estimarse que procede el juicio de amparo indirecto en contra de la resolución definitiva que desecha o desestima un incidente y/o excepción de incompetencia -ya sea por declinatoria o inhibitoria-, pues ésta se traduce en que la autoridad que conoce del asunto, al considerarse competente, siga conociendo de él y lo tramite hasta su resolución, lo cual torna a dicha determinación en una decisión que podría traer como resultado que un procedimiento o juicio se siga no sólo por una autoridad incompetente, sino con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde, lo que podría acarrear consecuencias no reparables ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable; ello, sin soslayar los principios rectores del juicio de amparo previstos constitucional y legalmente, entre los que destacan el de definitividad, pues de proceder contra tales resoluciones algún recurso ordinario o medio de defensa legal contenido en la ley, es necesario agotarlo antes de instaurar el juicio de amparo indirecto, pues la irreparabilidad de un



acto y el principio de definitividad constituyen presupuestos distintos y autónomos que deben observarse para determinar la procedencia del juicio de amparo."⁷

Resulta importante resaltar que las consideraciones torales que sustentaron dicho criterio jurídico fueron las siguientes:

"SÉPTIMO.—Estudio. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Para resolver el problema jurídico materia de la presente contradicción, es necesario tomar en cuenta que este Tribunal Pleno, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil quince, aprobó la contradicción de tesis 239/2014, suscitada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Tercer Circuito, de la cual derivó el criterio jurisprudencial P./J. 17/2015 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Aunque en la porción normativa indicada el legislador introdujo expresamente la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, aquélla no puede interpretarse literalmente y aseverar que, por ese solo hecho, el juicio de amparo procede indefectiblemente cuando se reclamen actos de tal naturaleza, soslayando para ello los principios constitucionales y legales que lo rigen, entre los que destacan los relativos a que el acto produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del interesado y a que éste cumpla con el principio de definitividad, pues bajo esa interpretación podrían desencadenarse consecuencias contrarias a la

⁷ El referido criterio jurisprudencial puede consultarse en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 22, con número de registro: 2009912.



naturaleza del juicio de amparo y contravenirse la regularidad constitucional que se busca preservar con dicho medio extraordinario de defensa. En ese sentido, de la interpretación conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual exige optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, se concluye que los actos de autoridad susceptibles de impugnarse en el juicio de amparo indirecto, con fundamento en dicho precepto legal, deben entenderse referidos a aquellos en los que el órgano a favor del cual se declina la competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en este momento y no antes, cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada en términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. De esta manera, la decisión del órgano de declararse incompetente o la solicitud de una autoridad a otra para que se inhiba en el conocimiento de un asunto no pueden considerarse determinaciones que justifiquen la procedencia del juicio de amparo indirecto con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, aludido, sino en el caso de que aquéllas se tornen definitivas.'

"Cabe destacar que las consideraciones que le dieron origen a dicha jurisprudencia, son del tenor literal siguiente:

"(se transcriben)

"Como se advierte de la anterior transcripción, en dicha ejecutoria este Tribunal Pleno determinó –bajo el punto jurídico consistente en determinar el alcance del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo vigente, en relación con la procedencia del juicio de amparo indirecto contra los actos de autoridad en los que se decline o inhiba la competencia–, que es procedente el amparo indirecto en contra de los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, siempre que sean definitivos, dado que los actos de autoridad susceptibles de impugnación en el juicio de amparo indirecto, con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, deben entenderse referidos a aquellos en los que la autoridad, a



favor de la cual se declina competencia, la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en ese momento del trámite de una cuestión de competencia cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada, en términos de lo que establece el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado.

"Se arribó a tal determinación considerando, por un lado, que más allá de descubrir las razones que motivaron la inclusión de tal porción normativa en el capítulo relativo al 'amparo indirecto', como hipótesis destacada para su procedencia, esto es, si el legislador tuvo o no la intención de identificar a las cuestiones competenciales como sustantivas o de imposible reparación, lo verdaderamente trascendente era que, al existir disposición expresa en dicho capítulo respecto al tema relativo a la competencia, en la que el legislador estatuyó que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, son impugnables en amparo indirecto, debía atenderse a aquella norma.

"Por otro lado, se precisó, que no obstante que la intención del legislador haya sido que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto sean impugnables en amparo indirecto; tal disposición no podía interpretarse literalmente y aseverar que, por el solo hecho de que el legislador omitió hacer mayor precisión al respecto, el juicio de amparo será procedente, indefectiblemente, cuando se reclamen ese tipo de actos de autoridad, pues de hacerlo así se podrían desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y se contravendría la regularidad constitucional que busca preservar dicho medio extraordinario de defensa.

"De ese modo, se señaló que el alcance que debía dársele al artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, en relación con la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad en los que se determine declinar o inhibir la competencia, no podía ser otro que el que fuera más acorde con los principios fundamentales previstos en la Constitución Federal y que regían al juicio de amparo.



"Razón por la cual, considerando que en la Constitución Federal se clasificaron las reglas establecidas para regular la procedencia del juicio biinstancial, en contra de actos dictados en un juicio o en un procedimiento, según su carácter sustantivo y material, en oposición a su carácter adjetivo y formal, a que se produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del gobernado y que dicho acto goce de definitividad, en congruencia con el principio de concentración de violaciones procesales antes mencionado, previsto en la Ley de Amparo; entonces, por más que en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, de manera destacada, el legislador introdujera la posibilidad de combatir actos de autoridad en los que se determine inhibir o declinar la competencia, ello no significaba, de facto, que el juicio de amparo resultará procedente, pues antes debía superar un test de procedibilidad establecido no sólo en el artículo 107 de la Ley de Constitución Política de este País, sino en diversas disposiciones constitucionales y reglamentarias.

"De tal manera, se concluyó que la decisión de una autoridad, de declararse incompetente, o la solicitud que hacía una autoridad a otra para que se inhibiera en el conocimiento de un asunto, no podían considerarse determinaciones que justificaran la procedencia del juicio de amparo indirecto, con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo en vigor, sino sólo en el caso de que aquélla se tornara definitiva, esto es, cuando la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque era en esos momentos del trámite cuando se producía la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada.

"Ahora bien, llevadas tales consideraciones al caso concreto, este Tribunal Pleno estima que, en contra de la resolución que desecha o desestima un incidente y/o excepción de incompetencia, al tratarse de una determinación definitiva, lo que procede es el amparo indirecto y no el directo.

"Ello, pues si en la contradicción de tesis 239/2014 se determinó, como ya se dijo, que el juicio de amparo indirecto es procedente contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, pero siempre que sean definitivos, entendiéndose por éstos,



aquellos en los que la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en ese momento del trámite cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada.

"Y, en el caso, la resolución que desecha o desestima un incidente y/o excepción de incompetencia, se equipara a una determinación definitiva, toda vez que, al desecharse o desestimarse un incidente y/o excepción de incompetencia –ya sea por declinatoria o inhibitoria–, ello se traduce en que la autoridad que está conociendo del asunto, al estimarse competente, siga conociendo de él y lo tramite hasta su total resolución, y es en dicho momento cuando se produce una afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada, lo cual claramente torna tal actuación en una decisión definitiva.

"Entonces, es dable considerar que el desechamiento o desestimación de una excepción y/o incidente de incompetencia en los términos señalados, da lugar a la procedencia del juicio de amparo indirecto.

"En efecto, debemos recordar que en los casos que dieron origen a los criterios aquí denunciados, los actos reclamados en amparo se hicieron consistir, respectivamente, en la interlocutoria dictada por la Sala Mixta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo, en la que declaró infundada la excepción de incompetencia por declinatoria formulada por una de las partes en el juicio y, por otro lado, en el auto mediante el cual la Junta Especial Número Cinco de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Nuevo León desechó el incidente de incompetencia interpuesto por la parte demandada.

"Dichas determinaciones se tornan definitivas en la medida en que, al desecharse o desestimarse la pretensión de una de las partes, de considerar que es una autoridad diversa a la que está tramitando el juicio la competente para conocer de él, la consecuencia es que la autoridad que resuelve tales incidencias se estima competente para continuar con el trámite y seguir conociendo de los juicios sometidos a su potestad o, como aconteció en uno de los casos, sostener la competencia del Juez primigenio.



"Por tales razones es que se considera que el desechamiento o desestimación de una excepción y/o incidente de incompetencia en los términos señalados, da lugar a la procedencia del juicio de amparo indirecto; sin que sea necesario esperar a que se dicte sentencia definitiva en el juicio de origen para impugnar tal violación en amparo directo, pues precisamente es al desestimarse una excepción de esa naturaleza, cuando la cuestión competencial produce una afectación personal y directa en la esfera de derechos de la parte interesada, ya que esa decisión podría traer como resultado –tal como se sustentó al fallar la contradicción de tesis 239/2014–, que un procedimiento o juicio se tramite no sólo por una autoridad incompetente, sino con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde, lo que podría acarrear consecuencias no reparables ni siquiera obteniendo una sentencia definitiva favorable.

"En ese orden de ideas, dado que la afectación personal y directa que representa una cuestión competencial en los términos indicados, se produce precisamente cuando los actos de que se trata se tornan definitivos, lo cual ocurre al declararse infundada o improcedente una excepción y/o incidente de incompetencia formulada por alguna de las partes en el juicio de origen; luego, tal determinación se ubica en el supuesto de procedencia previsto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, por lo que en su contra procede el amparo indirecto y no el directo.

"Sin que obste a lo anterior que ambos tribunales partieran de considerar de manera discrepante, por un lado, que los actos reclamados revestían la naturaleza de irreparables y, por otro, que no eran de aquellos cuya ejecución fuera de imposible reparación, sino que se trataban de una violación procesal la cual sólo podía reclamarse hasta que se dictara la sentencia definitiva y, en caso de que ésta fuera desfavorable, a través del juicio de amparo directo.

"Ello, pues tal como se sustentó en la referida contradicción de tesis, más allá de determinar si tales actos revisten o no dicha naturaleza, al existir disposición expresa en la ley –en la cual deben quedar incluidos, por mayoría de razón, además de los actos en los que se determine inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, aquellos en los que se declare infundada o improcedente una excepción y/o incidente de incompetencia formulada por



alguna de las partes–, es dable atender a la voluntad del legislador, únicamente bajo la limitante apuntada, esto es, que se trate de actos definitivos.

"Se arriba a tal aserto, en virtud de que si bien el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, únicamente hace referencia expresa a los actos de autoridad en los que se determine inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, sin que en tal supuesto se aluda a los actos en los que se deseche o desestime una excepción y/o incidente de competencia; acorde con lo que también se resolvió en la contradicción de tesis 239/2014, la aludida disposición no puede interpretarse de manera literal, sino que es necesario acudir a la aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual exige optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

"Razón por la cual, acudiendo a dicha interpretación, este Tribunal Pleno estima que la hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto, prevista en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, debe hacerse extensiva a los supuestos a los que se hace alusión en esta contradicción de tesis (actos en los que se deseche o desestime una excepción y/o incidente de incompetencia), dadas las razones ya explicadas, esto es, al considerarse definitivos.

"Consecuentemente, dado los razonamientos hasta aquí expuestos, toda vez que este Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 239/2014, determinó que es procedente el amparo indirecto en contra de los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, siempre que sean definitivos, pues los actos de autoridad susceptibles de impugnación en el juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, deben entenderse referidos a aquellos en los que la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en ese momento del trámite de una cuestión de competencia cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada, en términos de lo que establece el artículo 107,



fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado.

"En congruencia con lo anterior, si la resolución que desecha o desestima un incidente de competencia, para efectos del juicio de amparo, se trata de una resolución definitiva, toda vez que, al desecharse o desestimarse un incidente y/o excepción de competencia -ya sea por declinatoria o inhibitoria-, ello se traduce en que la autoridad que está conociendo del asunto, al estimarse competente, siga conociendo de él y lo tramite hasta su resolución, lo cual claramente torna dicha determinación en una decisión definitiva; resulta evidente que haciendo una interpretación extensiva y conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, en su contra, procede el amparo indirecto y no el amparo directo.

"Sin que la anterior determinación implique soslayar los principios rectores del juicio de amparo constitucional y legalmente previstos, entre los que destacan el principio de 'definitividad' (cuya cuestión es distinta a considerar que el acto es 'definitivo' por la afectación personal y directa que causa en determinado momento algún acto de autoridad).

"Esto, pues la irreparabilidad de un acto y el principio de definitividad, constituyen presupuestos distintos y autónomos que deben observarse para determinar la procedencia del juicio de amparo indirecto, toda vez que el primer presupuesto, es decir, que se trate de un acto definitivo (por la afectación personal y directa que causa al particular una determinada actuación), se refiere a la naturaleza del acto que se impugna y que, como quedó evidenciado, genera una afectación en la esfera jurídica del inconforme, por la transgresión de un derecho que no es susceptible de repararse con el dictado de un fallo favorable a sus intereses; mientras que el principio de definitividad se refiere a la existencia, idoneidad y eficacia de los recursos ordinarios legalmente previstos en las leyes que los rijan, en virtud de los cuales puede ser modificado, revocado o nulificado un acto y que necesariamente deben agotarse previo a la instauración del juicio de amparo.

"Por tanto, en caso de proceder en contra de la resolución que desecha o desestima un incidente de competencia algún recurso ordinario o medio de de-



fensa legal previsto en la ley, resultará necesario que éstos se agoten previo a la instauración del juicio de amparo indirecto que al efecto se promueva, pues se insiste, la irreparabilidad de un acto y el principio de definitividad, constituyen presupuestos distintos y autónomos que deben observarse para determinar la procedencia del juicio de amparo uniinstancial.

"Sólo resta señalar que a similar conclusión a la que se arriba en esta contradicción de tesis –aunque por motivos distintos–, llegaron tanto el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Segunda Sala de este Alto Tribunal,(11) al resolver las solicitudes de modificación de jurisprudencia 2/2002-PL y 16/2011,(12) respectivamente, que dieron origen a los siguientes criterios jurisprudenciales:

"AMPARO INDIRECTO, RESULTA PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE COMPETENCIA.—Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley de Amparo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima conveniente interrumpir y modificar en la parte relativa, la jurisprudencia «AMPARO INDIRECTO, RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE COMPETENCIA (INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN EN LA PARTE RELATIVA, DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 166, VISIBLE EN LAS PÁGINAS 297 Y 298, SEGUNDA PARTE, DE LA COMPILACIÓN DE 1917 A 1988).», para sustentar como nueva jurisprudencia, que conforme a la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto establecida en el artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 114, fracción IV, de la referida Ley de Amparo, el juicio constitucional indirecto es procedente, de manera excepcional y aun tratándose de violaciones formales, adjetivas o procesales, contra la resolución que desecha la excepción de incompetencia por declinatoria, porque se considera que en esta resolución se afecta a las partes en grado predominante o superior, ya que de ser fundada se deberá reponer el procedimiento, lo que traería como consecuencia retardar la impartición de justicia contrariando el espíritu del artículo 17 constitucional.'

"INCOMPETENCIA. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE UNA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE QUE DESECHA O ESTIMA INFUNDADA ESA EXCEPCIÓN.—Con fundamento en el



artículo 197 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia 2a./J. 19/99, de rubro: «COMPETENCIA. LA RESOLUCIÓN DE UNA JUNTA FEDERAL O LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, QUE DECLARA IMPROCEDENTE ESA EXCEPCIÓN, SÓLO SE PUEDE IMPUGNAR EN AMPARO DIRECTO Y NO EN EL INDIRECTO.», para sustentar que conforme a la regla de procedencia del juicio de amparo indirecto establecida en el artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 114, fracción IV, de la referida ley, dicho juicio procede, excepcionalmente y aun tratándose de violaciones formales, adjetivas o procesales, contra la resolución que desecha o estima infundada la excepción de incompetencia en el juicio laboral, porque se considera que en esta resolución se afecta a las partes en grado predominante o superior, ya que de ser fundada dicha defensa, deberá repetirse el procedimiento, lo que trae como consecuencia retardar la impartición de justicia, contrariando el espíritu del artículo 17 constitucional.'."

Como se desprende de las transcripciones que anteceden, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la procedencia del amparo en contra de aquellas resoluciones en las que se vea inmerso el tema de la competencia de un órgano jurisdiccional para conocer de un asunto, debe determinarse con base en lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, dado que dicho precepto constituye el fundamento jurídico específico para tales efectos.

Ahora bien, el Máximo Tribunal del País estableció de manera firme y vinculante para todos los tribunales de esta nación, incluyendo a este Pleno de Circuito, cuál es el alcance que debe dársele a la mencionada disposición jurídica, precisando que de conformidad con dicho precepto, los actos de autoridad susceptibles de impugnación en el juicio de amparo indirecto deben entenderse referidos a aquellos en los que la autoridad, a favor de la cual se declina competencia, la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria), porque es en ese momento del trámite de una cuestión de competencia cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada, en términos de lo que establece el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de



los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado.

Se llegó a tal conclusión considerando, por un lado, que más allá de descubrir las razones que motivaron la inclusión de tal porción normativa en el capítulo relativo al "*amparo indirecto*", como hipótesis destacada para su procedencia, esto es, si el legislador tuvo o no la intención de identificar a las cuestiones competenciales como sustantivas o de imposible reparación, lo verdaderamente trascendente era que, al existir disposición expresa respecto al tema relativo a la competencia, en la que se estatuyó que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, son impugnables en amparo indirecto, debía atenderse a dicha norma.

Por otra parte, se precisó que no obstante que la intención del legislador haya sido que los actos de autoridad que determinen inhibir y declinar la competencia o el conocimiento de un asunto sean impugnables en amparo indirecto, tal disposición no podía interpretarse literalmente y aseverar que, por el solo hecho de que el legislador omitió hacer mayor precisión al respecto, el juicio de amparo será procedente, indefectiblemente, cuando se reclamen ese tipo de actos de autoridad, pues de hacerlo así se podrían desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y se contravendría la regularidad constitucional que busca preservar dicho medio extraordinario de defensa.

De ese modo, se indicó que el alcance que debía dársele al artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, en relación con la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos de autoridad en los que se determine declinar o inhibir la competencia, no podía ser otro que el que fuera más acorde con los principios fundamentales previstos en la Constitución Federal y que regían al juicio de amparo.

Razón por la cual, considerando que en la Constitución Federal se clasificaron las reglas establecidas para regular la procedencia del juicio biinstancial, en contra de actos dictados en un juicio o en un procedimiento, según su carácter sustantivo y material, en oposición a su carácter adjetivo y formal, a que se produzca una afectación real y actual a la esfera jurídica del gobernado y que dicho acto goce de definitividad, en congruencia con el principio de concentra-



ción de violaciones procesales antes mencionado, previsto en la Ley de Amparo; entonces, por más que en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, de manera destacada, el legislador introdujera la posibilidad de combatir actos de autoridad en los que se determine inhibir o declinar la competencia, ello no significaba, de facto, que el juicio de amparo resultara procedente, pues antes debía superar un *test de procedibilidad* establecido no sólo en el artículo 107 de la Ley de (sic) Constitución Política de este País, sino en diversas disposiciones constitucionales y reglamentarias.

De tal manera, se concluyó que la decisión de una autoridad, de declararse incompetente, o la solicitud que hacía una autoridad a otra para que se inhibiera en el conocimiento de un asunto, no podían considerarse determinaciones que justificaran la procedencia del juicio de amparo indirecto, con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo en vigor, sino sólo en el caso de que aquélla se tornara definitiva, esto es, cuando la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el supuesto de la competencia por inhibitoria), porque era en esos momentos del trámite cuando se producía la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada.

Conforme a lo anterior, traídos tales razonamientos al caso que se analiza en la presente contradicción de tesis, este Pleno de Circuito sostiene que en contra del fallo de segunda instancia a través del cual se revoca el proveído por virtud del cual un Juez de Distrito desechó una demanda promovida en la vía ordinaria civil por estimar que carecía de competencia, por razón de la materia, para conocer del asunto respectivo, resulta procedente el juicio de amparo indirecto y no el directo, al tratarse de una determinación definitiva sobre el tema de competencia.

Es así, pues, como ya se ha dicho insistentemente, el Más Alto Tribunal del País estableció que el juicio de amparo indirecto es procedente contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, pero siempre que sean definitivos, entendiéndose por éstos, aquellos en los que la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta, o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto, porque es en ese momento del trámite cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada.



De acuerdo con lo anterior, debe decirse que la resolución de segunda instancia, en virtud de la cual se revoca el acuerdo emitido por un juzgador Federal en el que desechó una demanda por considerar ser incompetente, por razón de la materia, para conocer del asunto correspondiente, se equipara a una determinación definitiva sobre el tema de competencia, toda vez que al revocarse la determinación judicial emitida por el juzgador en la que estimó carecer de competencia para conocer y resolver un negocio determinado, ello se traduce indefectiblemente en que la autoridad judicial de primer grado que previno en el conocimiento del asunto, al haber sido estimado competente por el tribunal de apelación, deberá seguir conociendo de la controversia correspondiente y tramitarla hasta su total resolución, por lo que es en dicho momento cuando se produce una afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada, lo que claramente torna a dicha actuación en una decisión definitiva.

Por tales razones es que se considera que la determinación judicial, en virtud de la cual se revoca el acuerdo en el que un Juez de Distrito desechó una demanda promovida en la vía ordinaria civil, por estimar ser incompetente para conocer del asunto, da lugar a la procedencia del juicio de amparo indirecto; sin que sea necesario esperar a que se dicte sentencia definitiva en el juicio de origen para impugnar tal violación en amparo directo, pues precisamente es al emitirse la resolución en que se considera que debe ser el Juez que previno en el conocimiento del asunto quien debe seguir tramitándolo hasta su total resolución, cuando el tema competencial produce una afectación personal y directa en la esfera jurídica de la parte interesada, ya que esa decisión podría traer como resultado –tal como lo sustentó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar la contradicción de tesis 239/2014–, que un procedimiento o juicio se tramite no sólo por una autoridad incompetente, sino con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde, lo que podría acarrear consecuencias no reparables ni siquiera obteniendo una sentencia definitiva favorable.

En ese orden de ideas, dado que la afectación personal y directa que representa una cuestión competencial en los términos indicados, se produce precisamente cuando los actos de que se trata se tornan definitivos, lo que acontece en el momento en que el tribunal de alzada determina que el Juez primigenio sí es competente, por razón de la materia, para conocer del asunto sometido a su



conocimiento y, por ende, debe tramitar la contienda judicial por todas sus etapas legales hasta su conclusión; luego, tal determinación se ubica en el supuesto de procedencia previsto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, por lo que en su contra procede el amparo indirecto.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. En atención a los anteriores razonamientos, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDO GRADO QUE REVOCA EL PROVEÍDO DICTADO POR UN JUEZ DE DISTRITO EN EL QUE DESECHA UNA DEMANDA POR CONSIDERAR CARECER DE COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA, PARA CONOCER DE UN JUICIO ORDINARIO CIVIL. De conformidad con lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias P./J. 17/2015 (10a.) y P./J. 29/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." y "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO.", el juicio de amparo indirecto procede contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, siempre que sean definitivos, pues los actos de autoridad impugnables en dicho juicio, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, deben entenderse como aquellos en que la autoridad a favor de la cual se declina la competencia, la acepta (competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (competencia por inhibitoria), porque es en ese momento cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada, de conformidad con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. En congruencia con lo anterior, al tenor de la interpretación extensiva y conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, realizada por el Máximo Tribunal del País, debe estimarse que procede el juicio de amparo indirecto en contra del fallo de segundo grado por virtud del cual se



revoca el auto en el que un Juez de Distrito desecha una demanda promovida en la vía ordinaria civil, al estimar que carece de competencia, por razón de la materia, dado que dicha decisión judicial se traduce en que el juzgador que previno en el conocimiento del juicio, al haber sido considerado competente por el tribunal de apelación, siga conociendo del asunto y lo tramite hasta su total culminación, lo cual torna dicha determinación en un fallo que podría traer como resultado que un procedimiento o juicio se siga no sólo por una autoridad incompetente, sino con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde, lo que podría acarrear consecuencias no reparables ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Noveno y el Décimo Quinto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los asuntos precisados en la presente ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, bajo el título, subtítulo y texto redactados en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase copia de la presente resolución, firmada mediante el uso de la FIREL, a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cuenta de correo electrónico *sentenciaspcscjnssga@mail.scjn.gob.mx* y, en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito por mayoría de doce votos de la Magistrada Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo, presidenta de este Pleno de Circuito y de los Magistrados Marco Antonio Rodríguez Barajas, Alejandro Villagómez Gordillo, Víctor Francisco Mota Cienfuegos, Walter Arellano Hobelsberger, Ismael Hernández Flores, Fernando Alberto Casasola Mendoza, Abraham Sergio Marcos Valdés, Víctor Hugo Díaz Arellano, Fernando Rangel Ramírez, Gonzalo Arredondo Jiménez y Alejandro Sánchez López.



La Magistrada Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo y los Magistrados Abraham Sergio Marcos Valdés, Ismael Hernández Flores, Marco Antonio Rodríguez Barajas y Fernando Alberto Casasola Mendoza, votaron con salvedades; la primera de ellos formula voto con salvedades al que se adhieren los Magistrados mencionados.⁸

Los Magistrados Gonzalo Hernández Cervantes, José Rigoberto Dueñas Calderón y Daniel Horacio Escudero Contreras votaron en contra.

Fue ponente el Magistrado Víctor Hugo Díaz Arellano. Secretario: Francisco Javier Arredondo Campuzano.

En términos de lo previsto en los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de los numerales 54, 55 y 56, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime

⁸ Por mayoría de doce votos se aceptó la determinación planteada en el presente asunto, **con las siguientes salvedades** en cuanto a la parte considerativa:

Los **Magistrados Marco Antonio Rodríguez Barajas y Fernando Alberto Casasola Mendoza** precisaron que, en su concepto, no fue materia de la presente contradicción de tesis lo relativo a si, en el caso, contra el fallo de segundo grado que revoca el auto en que un Juez de Distrito se declara incompetente para conocer de un determinado juicio, procede el amparo directo o el indirecto, sino que el tema a examinarse se centra únicamente en establecer si la mencionada decisión judicial es o no impugnabile a través del amparo biinstancial.

Por su parte, el **Magistrado Ismael Hernández Flores** solicitó se hiciera hincapié en que el efecto jurídico derivado del fallo de la alzada que revoca el auto en que el Juez de Distrito se declaró incompetente, trae consigo que se admita a trámite la demanda presentada por el accionante, por lo que, en su opinión, tal aspecto debe ser destacado en la tesis que derive de la presente contradicción de criterios.

En otro contexto, tanto la **Magistrada Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo como el Magistrado Abraham Sergio Marcos Valdés** señalaron que, en su apreciación, no fue materia de esta contradicción de criterios lo relativo a si el fallo de segunda instancia que revoca el acuerdo en el que un Juez de Distrito se declaró incompetente para conocer de una controversia judicial, tiene el carácter de definitivo para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, sino que la divergencia de opiniones entre los tribunales contendientes se ciñó únicamente a establecer la interpretación y alcances que debe darse a la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo.



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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.) y P./J. 29/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto con salvedades formulado por la Magistrada Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo en la contradicción de tesis 31/2019, al que se adhieren los Magistrados Fernando Alberto Casasola Mendoza e Ismael Hernández Flores.

Respetuosamente diferimos del sentir de la mayoría, pues consideramos que el tema de contradicción que se analizó en la ejecutoria ya fue resuelto por las jurisprudencias P./J. 29/2015 (10a.) y P./J. 17/2015 (10a.), por lo que esta contradicción debió desestimarse por ser notoriamente improcedente.

Los criterios que se consideraron discrepantes son los siguientes:

El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostuvo que resultaba improcedente el juicio de amparo indirecto contra la resolución de apelación que revoca la declaración de incompetencia, porque a su parecer la interpretación que realizó el Pleno de la Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 29/2015 (10a.), respecto de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, **fue restrictiva**, en el sentido de que sólo resulta procedente cuando se inhiba o decline la competencia y no en el caso contrario, siendo que en ese supuesto el acto de autoridad, **aunque definitivo**, no afectaba derechos sustantivos.

Por su parte, el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostuvo de manera lisa y llana que **de conformidad con lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** en las jurisprudencias P./J. 17/2015 (10a.) y P./J. 29/2015 (10a.), en donde se realizó una interpretación **extensiva** de la fracción VIII del artículo 107 de la ley de Amparo, resultaba **procedente el juicio de amparo indirecto** promovido en contra la resolución de segunda instancia que revoca la del inferior y determina en **definitiva** el tema de competencia, para que siga conociendo del juicio.



De lo anterior se sigue que los Tribunales Colegiados fueron coincidentes respecto de que el acto reclamado era definitivo para efectos del juicio de amparo.

Si bien es verdad que el Noveno Tribunal Colegiado afirmó que el acto reclamado se podía reclamar como violación procesal en el amparo directo, lo cierto es que el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostuvo que el tema de procedencia ya estaba resuelto por el Pleno de la Suprema Corte, por tanto, **lo único que debía analizarse es si este tema estaba o no resuelto por las jurisprudencias P./J. 17/2015 (10a.) y P./J. 29/2015 (10a.), y de ser el caso, la consecuencia era la declaración de improcedencia.**

En el caso, los criterios contenidos en las jurisprudencias antes citadas establecen con claridad la procedencia del amparo indirecto en contra de las determinaciones que en definitiva resuelven sobre una cuestión de competencia.

Según las consideraciones que sostienen la ejecutoria aprobada por la mayoría, traídos al caso que se analiza los razonamientos expuestos en las jurisprudencias P./J. 29/2015 (10a.) y P./J. 17/2015 (10a.), el juicio de amparo indirecto es procedente cuando el acto reclamado lo es la determinación de segunda instancia, que revoca la decisión del inferior en la que se declaró la incompetencia por materia, siempre y cuando sea definitiva, ya que así se deriva de **una interpretación extensiva** de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo.

Como se verá enseguida, esa misma conclusión ya había sido alcanzada por el Pleno de nuestro Máximo Tribunal a través de las jurisprudencias P./J. 17/2015 (10a.) y P./J. 29/2015 (10a.).⁹

En la jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.), para lo que en el caso importa, el Pleno de nuestro Máximo Tribunal sostuvo que la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, debía ser entendida en el sentido de que el juicio de amparo

⁹ Jurisprudencias P./J. 17/2015 (10a.) y P./J. 29/2015 (10a.), con números de registro: 2009721 y 2009912, de títulos y subtítulos siguientes: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." y "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO."



indirecto es procedente en contra de los actos de autoridad que determinen declinar, inhibir la competencia o el conocimiento de algún asunto, siempre que sean definitivos.

Para arribar a tal conclusión, entre otras muchas cuestiones, precisó como parte de la "*ratio decidendi*" que **la competencia**, entendida como el conjunto de facultades que la ley otorga a la autoridad para actuar en determinado sentido, **se puede suscitar de dos formas: 1)** mediante la **comprobación oficiosa** por parte de la autoridad de que está facultada para resolver un determinado asunto, pudiendo sobrevenir la decisión de declararse incompetente; y **2)** a través del **cuestionamiento de las partes** en un proceso judicial o administrativo, por medio de las figuras de la **declinatoria** o **inhibitoria**.

En la apreciación de la procedencia del juicio de amparo indirecto respecto de dichas hipótesis, enfatizó la necesidad de que se observaran los diversos principios constitucionales relacionados a la **definitividad** y a la **irreparabilidad** del acto, con la finalidad de lograr una interpretación coherente con la supremacía constitucional y simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del derecho.

Siguiendo la misma línea de pensamiento, razonó que en cualquiera de las formas en que se pueden suscitar las cuestiones de competencia (declaración oficiosa, inhibitoria o declinatoria), **existe un trámite que debe llevarse a cabo** dentro del juicio o procedimiento, como lo son, por ejemplo, los recursos ordinarios con que pueden cuestionarse cualquiera de las posibles resoluciones (de ser el caso), concluyendo, para lo que en el asunto importa, que **es hasta que los respectivos recursos se resuelven y a propósito de lo cual otro Juez es el que conocería del asunto, que se podrá considerar que el acto produce efectos de imposible reparación**.

Por su parte, al resolverse la jurisprudencia **P./J. 29/2015 (10a.)**, en concordancia y **sobre la base de lo decidido en la diversa P./J. 17/2015 (10a.)**, el Pleno de nuestro Máximo Tribunal afirmó que a partir de una **interpretación extensiva de la fracción VIII del artículo 107 de la ley de la materia**, el juicio de amparo indirecto también **resultaba procedente contra la resolución definitiva que desestimara un incidente o excepción de incompetencia** (competencia suscitada con motivo de una declinatoria), lo que dijo, se traducía en un **acto de imposible reparación porque la misma autoridad seguiría en conocimiento del juicio hasta su total resolución**.

Es decir, a través de las dos contradicciones de tesis que se han destacado, el Pleno de la Suprema Corte ha concluido que **en general el juicio de amparo**



indirecto procede contra cualquiera de las formas en que se suscita competencia, ya sea la declaración oficiosa, a través de la inhibitoria o por medio de la declinatoria; siempre y cuando la resolución sea definitiva y con independencia de que se acoja o no a la competencia suscitada y se siga o no el juicio por el mismo Juez, pues en ambas hipótesis se está en presencia de un acto de autoridad de imposible reparación.

Como se ve, en el supuesto que se analiza el punto de contradicción que hoy nos ocupa, es justo el que, en términos de lo antes expuesto, **ya había sido resuelto por el Pleno de la Suprema Corte** y, por ello, **la consecuencia no puede ser otra que la improcedencia de la contradicción de Pleno de Circuito.**¹⁰

Ciertamente, a través de una supuesta interpretación extensiva del artículo 107, fracción VIII, de la ley de la materia, en la ejecutoria aprobada por la mayoría se llega a la conclusión de que el amparo indirecto resulta procedente contra la determinación de segunda instancia, que revoca la decisión en la que se estimó la existencia de un supuesto de incompetencia por materia.

Esto es, **se está ante aspectos genéricos que ya fueron sopesados en las jurisprudencias citadas**, pues a través de la interpretación extensiva de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, nuestro Máximo Tribunal concluyó que el amparo indirecto resulta procedente en contra de cualquier tipo de resolución definitiva que decida sobre el tema de competencia.

Lo que se ha destacado se ve plenamente corroborado con las consideraciones que sustentó la ejecutoria aprobada por la mayoría, pues en ellas se reconoce que lo establecido en las jurisprudencias P./J. 17/2015 (10a.) y P./J. 29/2015 (10a.), es suficiente para determinar que en este supuesto el juicio de amparo indirecto es la vía adecuada.

Así, la discrepancia de si procede o no el amparo directo es irrelevante, porque este tema ya está resuelto por los criterios jurisprudenciales señalados. La

¹⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 32/2004, con número de registro 181587, de rubro y texto siguientes: "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."



consecuencia de lo anterior no era más que acatar el criterio de nuestro Máximo Tribunal.

La resolución materia de este voto particular conjunto, en realidad no está aportando nada nuevo, es un simple parafraseo del criterio ya desarrollado en las jurisprudencias multicitadas.

En último lugar, se hace la aclaración de que este voto conjunto se emite en relación al tema de improcedencia de la contradicción de tesis, que fue materia del primer pronunciamiento discutido por este Pleno de Circuito y que fue desestimado por la mayoría.

Por lo que, en cuanto al fondo, obligados por la decisión anterior, votamos con la salvedad de lo aquí expresado.

Por todas las razones que se han expuesto, respetuosamente los que suscribimos este voto no estamos de acuerdo con el criterio de la mayoría.

En términos de lo previsto en los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de los numerales 54, 55 y 56, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, se hace constar que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos. Ciudad de México, diecinueve de noviembre de dos mil veinte.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.) y P./J. 29/2015 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDO GRADO QUE REVOCA EL PROVEÍDO DICTADO POR UN JUEZ DE DISTRITO EN EL QUE DESECHA UNA DEMANDA POR CONSIDER-



RAR CARECER DE COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA, PARA CONOCER DE UN JUICIO ORDINARIO CIVIL.

De conformidad con lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias P./J. 17/2015 (10a.) y P./J. 29/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." y "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA O DESESTIMA UN INCIDENTE Y/O EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO.", el juicio de amparo indirecto procede contra los actos de autoridad que determinen declinar o inhibir la competencia o el conocimiento de un asunto, siempre que sean definitivos, pues los actos de autoridad impugnables en dicho juicio, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, deben entenderse como aquellos en que la autoridad a favor de la cual se declina la competencia, la acepta (competencia por declinatoria), o bien, cuando el órgano requerido acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (competencia por inhibitoria), porque es en ese momento cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada, de conformidad con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuando se han producido todas las consecuencias del acto reclamado. En congruencia con lo anterior, al tenor de la interpretación extensiva y conforme del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, realizada por el Máximo Tribunal del País, debe estimarse que procede el juicio de amparo indirecto en contra del fallo de segundo grado por virtud del cual se revoca el auto en el que un Juez de Distrito desecha una demanda promovida en la vía ordinaria civil, al estimar que carece de competencia, por razón de la materia, dado que dicha decisión judicial se traduce en que el juzgador que previno en el conocimiento del juicio, al haber sido considerado competente por el tribunal de apelación, siga conociendo del asunto y lo tramite hasta su total culminación, lo cual torna dicha determinación en un fallo que podría traer como resultado que un procedimiento o juicio se siga no



sólo por una autoridad incompetente, sino con base en reglas distintas a las del fuero al que originalmente corresponde, lo que podría acarrear consecuencias no reparables ni siquiera con la obtención de una sentencia favorable.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.
PC.I.C. J/106 C (10a.)

Contradicción de tesis 31/2019. Entre las sustentadas por el Noveno y el Décimo Quinto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 8 de septiembre de 2020. Mayoría de doce votos de los Magistrados Marco Antonio Rodríguez Barajas, Alejandro Villagómez Gordillo, Víctor Francisco Mota Cienfuegos, Walter Arellano Hobelsberger, Ismael Hernández Flores, Fernando Alberto Casasola Mendoza, Abraham Sergio Marcos Valdés, Víctor Hugo Díaz Arellano, Fernando Rangel Ramírez, Gonzalo Arredondo Jiménez, Alejandro Sánchez López y Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo, quien formuló voto con salvedades al que se adhieren los Magistrados Fernando Alberto Casasola Mendoza e Ismael Hernández Flores. Disidentes: Gonzalo Hernández Cervantes, José Rigoberto Dueñas Calderón y Daniel Horacio Escudero Contreras. Ponente: Víctor Hugo Díaz Arellano. Secretario: Francisco Javier Arredondo Campuzano.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 206/2019, y el diverso sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver la queja 287/2019.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.) y P./J. 29/2015 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 5, con número de registro digital: 2009721 y Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 22, con número de registro digital: 2009912, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN ORDENADO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. OPERA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO SIN QUE ÉSTA DICTE LA RESOLUCIÓN QUE DEFINA LA SITUACIÓN DEL PARTICULAR, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 60, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 20 DE OCTUBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ALBERTO EMILIO CARMONA, ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO, ARTURO HERNÁNDEZ TORRES, JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ Y ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN. PONENTE: ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO. SECRETARIO: JAVIER CRUZ VÁZQUEZ.

Guanajuato, Guanajuato. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, correspondiente al veinte de octubre de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de contradicción de tesis.** Por oficio 10-1-2-72387/19, de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, recibido el veintiséis siguiente en la Secretaría de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, el Magistrado presidente de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con residencia en Celaya, Guanajuato, denunció la posible contradicción entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 179/2019 y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de dicho Circuito, al emitir sentencia en el diverso juicio de amparo 195/2019 (foja 2 a la 72).

SEGUNDO.—**Trámite.** En auto de veintisiete de septiembre de la presente anualidad, (sic) el presidente del Pleno en Materia Administrativa del Decimo-



sexto Circuito registró la denuncia de posible contradicción de tesis con el expediente 3/2019 y la admitió a trámite, solicitó a los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, Primero y Segundo, de este Circuito, el archivo electrónico de las sentencias dictadas respectivamente por tales órganos colegiados, en los juicios de amparo directo 179/2019 y 195/2019, copia certificada y archivo electrónico de los juicios de amparo directo registrados por esos tribunales con el consecutivo 230/2019, y finalmente, que informaran sobre la vigencia de los criterios materia de la contradicción (foja 74).

En proveído de dos de octubre siguiente, el presidente del Pleno de Circuito tuvo al Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito y al secretario de Acuerdos del Primer Tribunal Colegiado de Circuito, por (sic) cumpliendo el requerimiento que respectivamente les fue formulado, luego de que informaron que los criterios contendientes se encuentran vigentes y, a su vez, remitieron copias certificadas de las sentencias en que se contienen y la versión electrónica de ellas (folio 181).

Integrado el asunto, mediante proveído dictado el dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, se turnaron los autos de la presente contradicción de tesis al Magistrado Enrique Villanueva Chávez para su estudio y formulación del proyecto de resolución (foja 193).

Por acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, derivado del cambio de adscripción del Magistrado ponente, el Magistrado Ariel Alberto Rojas Caballero fue designado para emitir el proyecto de resolución (folio 273); y

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito es competente para resolver la presente contradicción de tesis, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41-Bis y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el 9o del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, en virtud de que los criterios discrepantes provienen de asuntos resueltos por dos



Tribunales Colegiados especializados en Materia Administrativa pertenecientes a este Circuito.

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia proviene de parte legítima, de conformidad con los preceptos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, debido a que fue presentada por el Magistrado presidente de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, autoridad responsable en los juicios de amparo directo 179/2019, 195/2019 y los registrados por los Tribunales Colegiados de Circuito que participan en la presente contradicción, con el similar consecutivo 230/2019.

TERCERO.—Antecedentes. De las constancias que integran el expediente se desprenden los siguientes acontecimientos comunes a los casos planteados ante los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes:

1. La Dirección Local Guanajuato de la Comisión Nacional del Agua impuso a diversos gobernados multas por infracciones a la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, así como ordenó la clausura total y definitiva de los aprovechamientos de aguas nacionales del subsuelo.

2. Los particulares sancionados promovieron juicios de nulidad ante la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los que, entre otros planteamientos, argumentaron la caducidad de las facultades de la autoridad para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, pues del acta de inspección al inicio de éste transcurrieron los plazos que tenía para tal efecto.

3. Cada juicio concluyó con la sentencia que desestimó la alegación referida en líneas precedentes, con el argumento toral de que la caducidad de las facultades de la autoridad, prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se computa hasta que se notifica el inicio del procedimiento, no a partir del acta de inspección, respecto de la cual la figura que se actualiza es la prescripción, de conformidad con el numeral 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.



4. Inconformes con la decisión emitida en ese sentido, los actores promovieron los juicios de amparo directo 179/2019 y 195/2019 del índice de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, Primero y Segundo, respectivamente, así como el juicio de amparo directo 230/2019 del registro de ambos tribunales contendientes.

Así, las ejecutorias pronunciadas en los citados juicios de amparo, constituyen la materia de análisis de la presente contradicción de tesis.

CUARTO.—Consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Las determinaciones asumidas por tales órganos jurisdiccionales se basaron en los razonamientos que se reseñan enseguida:

I. Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, en los juicios de amparo directo 179/2019 y 230/2019, determinó que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contempla, entre otros, el procedimiento genérico o estándar relacionado con las visitas de verificación y el de imposición de sanciones, en los cuales se fijan periodos que debe atender la autoridad administrativa para resolver diversas situaciones jurídicas del particular, en el primero habrá que determinar si derivado de la visita hay elementos para iniciar un procedimiento sancionador, mientras que, en el segundo, si procede o no la aplicación de alguna sanción derivada de la inobservancia a alguna disposición legal.

Explicó que la intención del legislador es que una vez practicada la visita de inspección o iniciado el procedimiento sancionador, no se deje indefinida la situación correspondiente en perjuicio de la seguridad jurídica del particular. Por ello, el creador de la norma consideró que en los supuestos apuntados debe sancionarse la inactividad de la autoridad.

Reiteró que la figura jurídica de la caducidad no es exclusiva del procedimiento administrativo sancionador previsto en el ordenamiento citado, pues



aquella se encuentra dentro del título tercero que se refiere al procedimiento administrativo en general, y la visita de verificación se ordenó y ejecutó conforme a los numerales 62 al 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 182 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Dijo que de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 190/2009, de rubro: "VISITA DE VERIFICACIÓN. EL PROCEDIMIENTO REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 78 A 80 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, REALIZADO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ES SUSCEPTIBLE DE CADUCAR, CONFORME AL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY PROCEDIMENTAL REFERIDA, DE NO CULMINAR CON EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 360, la autoridad debe resolver lo que corresponda sobre la situación jurídica del visitado, dentro del plazo de tres meses previsto en el artículo 17 de la aludida Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contados a partir de la fecha en que la visita se practicó, es decir, la entidad administrativa debe dilucidar si de acuerdo con el resultado de la visita de verificación practicada ha lugar o no a iniciar el procedimiento administrativo sancionador, en observancia al principio de seguridad jurídica, y de no proceder de ese modo dentro del plazo aludido, al día siguiente comenzará a transcurrir el plazo de treinta días previsto en el precepto 60 de la legislación indicada, para que la autoridad ejerza su facultad de sancionar al gobernado por una eventual infracción a la normativa aplicable.

A partir de tal contexto jurídico, el citado Tribunal Colegiado de Circuito consideró que de la fecha en que se practicó la notificación de la orden de inspección, al día en que se comunicó al sujeto visitado el inicio del procedimiento administrativo de imposición de sanciones, ya habían caducado las facultades de la autoridad administrativa para iniciarlo, precisamente al no haberle informado sobre su situación jurídica después de que transcurrió el plazo de tres meses a que se refiere el numeral 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aunado a que dentro del diverso plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a que feneció aquél, omitió definir si iniciaba o no el procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con el precepto 60, párrafo último, de la legislación precitada.



Sostuvo que la circunstancia de que caduquen las facultades de la autoridad administrativa para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, no impide que reinicie un nuevo procedimiento respecto de un acto por el cual se decretó aquélla, mediante diversa visita de inspección o verificación, ya que el invocado artículo 60, párrafo segundo, prevé que la caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Además, indicó que en la tesis 1a. CLXII/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 275, de rubro: "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, AL PERMITIR QUE ÉSTAS REINICIEN UN NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DE UN ACTO POR EL CUAL SE DECRETÓ AQUÉLLA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*.", la Primera Sala del Alto Tribunal sostuvo que el citado numeral no contraviene el principio *non bis in idem*, el cual proscribe la iniciación de un nuevo juicio o procedimiento sobre una cuestión ya resuelta en forma definitiva en un procedimiento judicial o administrativo, en virtud de que la institución de la caducidad a que se refiere el precepto citado, no afecta el acto en sí mismo considerado, sino un derecho de tipo procesal, de manera que mientras no haya transcurrido el plazo de la prescripción, la declaración de caducidad no impide que pueda incoarse nuevo procedimiento sobre el mismo objeto en el que vuelvan a plantearse las mismas u otras pretensiones, fundadas en aquel acto y que se articularon en el procedimiento que concluyó por caducidad, pues de lo contrario se pugnaría con los principios de economía, celeridad y eficacia que deben regir en toda actuación administrativa.

Precisó que no existe interdependencia entre las figuras jurídicas de la prescripción y la caducidad, pues ésta únicamente tiene efectos para el procedimiento, pero no para las facultades sancionadoras de la autoridad; de ahí que no repercute en el acto administrativo.

Señaló que la decisión alcanzada sobre la caducidad del procedimiento de verificación no cambia por el hecho de que la Comisión Nacional del Agua



tenga como finalidad salvaguardar derechos elevados a rango constitucional, a saber: controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, la distribución y preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable, previstos en el artículo 27 de la Constitución. Ello porque la autoridad debe atender y respetar el principio de seguridad jurídica del particular visitado y realizar los actos procesales conducentes para definir su situación jurídica dentro de los plazos fijados legalmente para cada etapa de dicho procedimiento.

Aunado a lo anterior, en el juicio de amparo 179/2019, dicho tribunal explicó que tampoco constituye un obstáculo para esa decisión, que en la jurisprudencia 2a./J. 73/2011, de rubro: "EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE SUPLETORIAMENTE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONADOR QUE AQUELLA LEY GENERAL ESTABLECE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 524, la Segunda Sala haya sustentado que en el procedimiento sancionador regulado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, únicamente el transcurso de los treinta días, contados éstos a partir de la expiración del término con que cuenta la autoridad administrativa para dictar resolución, generará la caducidad del procedimiento, por ser la consecuencia prevista en el último párrafo del artículo 60 citado.

Justificó que es así, porque dicho criterio a la postre fue interrumpido por la propia Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión 722/2018, en sesión de veinticinco de abril de dos mil dieciocho, en el sentido de que la actualización de la figura jurídica de la caducidad aplica no sólo cuando se trata del procedimiento sancionador, esto es, luego de que se notificó al particular la determinación de la autoridad de iniciarlo y que concluyeron las etapas subsiguientes, sino que la etapa previa de investigación también está sujeta al límite temporal que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria; de modo que una vez efectuada la visita de inspección, la autoridad administrativa contará con el plazo de tres meses para emitir la decisión respectiva, o sea, aquella en la que decida si procede o no la sustanciación del



procedimiento sancionador, pues, en caso contrario, una vez transcurrido ese plazo y treinta días más, quedarán extinguidas sus atribuciones.

II. Criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito

En contraste con el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 195/2019 y 230/2019, el Segundo Tribunal Colegiado de dicho Circuito consideró que con base en las tesis 2a./J. 190/2009 y 2a. CLXIX/2017 (10a.), que se identifican con el título y subtítulo que, respectivamente, se plasma a continuación: "VISITA DE VERIFICACIÓN. EL PROCEDIMIENTO REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 78 A 80 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, REALIZADO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ES SUSCEPTIBLE DE CADUCAR, CONFORME AL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY PROCEDIMENTAL REFERIDA, DE NO CULMINAR CON EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN." y "VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.", esta última publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 877, con número de registro digital: 2015841, las visitas de verificación o inspección en materia de aguas deben finalizar con el dictado de una resolución en la que se defina la situación del visitado, por tanto, dijo, si la visita no concluye en el periodo máximo aplicable para tal supuesto, el procedimiento relativo es susceptible de caducar en términos del artículo 60, párrafo último, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, apuntó, el plazo para que opere la caducidad del procedimiento administrativo de imposición de sanciones no debe partir del procedimiento de verificación, específicamente de la visita de inspección, porque se trata de dos procedimientos distintos, susceptibles de caducar conforme a sus propias reglas.

Sostuvo que mientras las visitas de verificación se tramitan y concluyen en términos de los numerales 1, 2, 17, 32, 57, fracción I, 60 y del 62 al 69 de la Ley



Federal de Procedimiento Administrativo, el procedimiento administrativo de imposición de sanciones está reglamentado en los artículos del 71 al 80 del citado ordenamiento.

Refirió que únicamente el transcurso del plazo de treinta días contados a partir de la expiración del diverso plazo para dictar resolución que imponga la sanción, genera la caducidad de las facultades de la autoridad administrativa, el que a su vez corre a partir de que se dicta la resolución que tenga por recibidos los alegatos o el día en que transcurra el plazo para presentarlos, pues es esa la condición prevista en el citado precepto 60, sin que sea factible considerar que pueda comenzar a computarse antes de la realización de dichos actos.

Sobre esa base calificó de infundado el concepto de violación, pues del análisis de la caducidad aplicable al procedimiento administrativo sancionador no puede realizarse en función de las etapas que debieron tener verificativo en el diverso de inspección, ya que se trata de trámites distintos e independientes.

Señaló que la autoridad ciertamente determinó que lo procedente es sancionar al infractor de la normativa aplicable con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de ésta. Sin embargo, agregó, lo jurídicamente relevante es que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no prevé como consecuencia de la conclusión de ésta, el inicio del procedimiento sancionador.

Puntualizó que ello es así, porque en términos de los artículos 60 y 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la eventual caducidad del procedimiento de inspección iniciado con base en la orden de visita de inspección, no produce por sí misma la caducidad para iniciar otro, ni la obligación de hacerlo inmediatamente, dado que tal circunstancia queda sujeta a que no transcurra el plazo prescriptivo de cinco años, contados a partir de que el presunto infractor incurra en la falta, si fuera consumada, o bien, desde que cesó, si fuera continua.

Sostuvo que es así, porque en la ejecutoria pronunciada al resolver el amparo en revisión 1256/2006, del que derivaron las tesis 1a. CLXI/2006 y 1a. CLXII/2006, de rubros: "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRA-



FO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, AL PERMITIR QUE ÉSTAS REINICIEN UN NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DE UN ACTO POR EL CUAL SE DECRETÓ AQUÉLLA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*.", respectivamente, la Primera Sala indicó que la caducidad únicamente trasciende al procedimiento administrativo, no a la legalidad de la sanción aplicada, pues una vez configurada la inactividad procesal en el plazo previsto por el legislador, la consecuencia es que se declare la extinción de la instancia, sin perjuicio de que se dé inicio a otra; mientras que en la prescripción, una vez actualizada, se pierde toda facultad de la autoridad para sancionar al infractor.

Refirió que la inactividad del procedimiento de inspección iniciado con base en la orden de visita, no trasciende al diverso procedimiento sancionador que culminó con la emisión de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, pues este último inició con la notificación del inicio del procedimiento sancionador, sin que entre la orden de visita y la emisión de la resolución impugnada haya transcurrido el lapso de cinco años previsto en el numeral 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que prescribiera la facultad de la autoridad para imponer sanciones.

En adición a dichas consideraciones, en el juicio de amparo directo 195/2019, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito sustentó que es intrascendente que el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador que culminó con la emisión del acto impugnado, se haya notificado cuando ya había fenecido el plazo otorgado para concluir el diverso procedimiento de inspección, debido a que la aludida acta de visita "*no forma parte de un procedimiento que todavía no inicia*".

QUINTO.—Existencia de la contradicción de tesis.

El objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios divergentes. Es decir, para identificar si existe tal contradicción, deberá tenerse como premisa generar seguridad jurídica.



Por ese motivo, aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y dilucidar si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.

Sustenta la anterior determinación la jurisprudencia 1a./J. 129/2004 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 93 del Tomo XXI, enero de 2005, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que lleva por título (sic): "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA."

La misma Primera Sala, en la diversa jurisprudencia 1a./J. 22/2010, consultable en la página 122 del Tomo XXXI, marzo de 2010, del referido medio de difusión oficial, Novena Época, de epígrafe: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", fijó los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, a saber, que:

1. 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.
2. Entre los ejercicios interpretativos se encuentre algún punto del razonamiento en el que la interpretación gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico en general, 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.
3. Lo anterior pueda dar lugar a formular una pregunta genuina sobre si la forma de responder la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible.

De acuerdo con los requisitos aludidos, este Pleno de Circuito considera que sí existe la contradicción de tesis denunciada entre el Primer Tribunal Cole-



giado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 179/2019 y 230/2019, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, al emitir sentencia en los juicios de amparo 195/2019 y 230/2019.

Ello porque los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver tales asuntos, analizaron, esencialmente, una misma situación jurídica, a saber: si la caducidad del procedimiento de verificación o de inspección a que debe sujetarse la autoridad para controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, al no dictarse la resolución que lo concluye, esto es, la que define el inicio del procedimiento administrativo sancionador en el plazo de treinta días, contados a partir de que concluyó el diverso plazo de tres meses que tenía la autoridad para resolver la situación jurídica del gobernado, trasciende o no impacta al procedimiento administrativo sancionador, en el supuesto en que aquél finaliza con la resolución que ordena el inicio de éste.

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito implícitamente consideró que la caducidad del procedimiento de verificación sí trasciende al diverso procedimiento administrativo sancionador, porque cuando la autoridad emitió la resolución que definió la situación jurídica del inspeccionado y que a su vez ordenó el inicio del último de los procedimientos mencionados, ya habían caducado las facultades de la autoridad para dictarla, en el entendido de que la declaratoria de caducidad no impide que la autoridad reinicie un nuevo procedimiento administrativo a través de una diversa visita de inspección o verificación.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito consideró que la inactividad del procedimiento de inspección no trasciende al procedimiento administrativo sancionador, pues no produce, por sí misma, la caducidad para iniciar otro, ni la obligación de hacerlo inmediatamente, menos impacta a la legalidad de la sanción, pues sólo produce la extinción de la instancia, precisamente porque el acta de visita "*no forma parte de un procedimiento que todavía no inicia.*"

Así, este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito observa que los Tribunales Colegiados de Circuito antes mencionados sostuvieron criterios opuestos respecto a la misma cuestión jurídica.



SEXTO.—Estudio. Al tenor de las consideraciones expuestas hasta este momento, se afirma que la problemática del caso consiste en dilucidar si las visitas de verificación ordenadas por la Comisión Nacional del Agua deben culminar con el dictado de una resolución y, por tanto, en caso de no emitirse ésta dentro del término establecido para tal efecto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el procedimiento correspondiente es susceptible de caducar en términos del artículo 60 de dicho ordenamiento.

Para dilucidar dicha cuestión, por principio se explicará la naturaleza jurídica y los efectos de la caducidad, posteriormente se enunciarán las fases de los procedimientos en mención, con la finalidad de explicar que, en efecto, el procedimiento de verificación es susceptible de caducar si no se resuelve la situación jurídica del visitado, dentro del plazo de tres meses a que se contrae el numeral 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La caducidad en materia administrativa

Pues bien, la garantía de seguridad jurídica exige que el legislador redacte las normas de forma tal que permitan, por un lado, que el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y, por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentra limitado y acotado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria, en razón de la posición que guardan dentro de las relaciones de subordinación.

Dentro de este contexto de seguridad jurídica, surge la figura de la caducidad de las instancias jurisdiccionales o administrativas, que tiene como propósito dar estabilidad y firmeza a los negocios, disipar incertidumbres del pasado y poner fin a la indecisión de los derechos a través de la extinción del procedimiento que debe sujetarse a plazos o términos y no prolongarse indefinidamente, con la finalidad de evitar el estado de incertidumbre que supone, sobre todo cuando ese procedimiento implica cargas o consecuencias para los particulares, de forma que su resolución les afecta por estar pendiente la definición de su situación jurídica.

Tratándose de disposiciones que regulan un procedimiento instaurado por la autoridad bajo la posibilidad de emitir un acto de molestia o privativo en con-



tra del particular, la figura en análisis opera de manera específica, en la medida en que no puede ni debe quedar supeditado en su aspecto de temporalidad al capricho de la autoridad, sino que, por el contrario, la norma debe evitar situaciones inciertas que dañen la garantía de seguridad jurídica, por lo que deberá fijar un plazo o término para que la autoridad despliegue por sí toda la actividad que sea necesaria para definir la situación determinada que involucra al gobernado y, en su defecto, deberá sancionarse con la extinción de sus facultades o de la instancia y, por ende, de la posibilidad para dictar la decisión de fondo respectiva, con el propósito de impedir que los particulares queden sometidos a un estado de irresolución.

Estas consideraciones derivan de la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 722/2018, en sesión de veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

Por cuanto se refiere a la instancia administrativa, la norma que despeja la incertidumbre jurídica del gobernado es el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 60. En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente ley.

"La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

"Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución."



Como se ve, los procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del diverso plazo para dictar resolución.

El mismo precepto establece que la declaración de caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

En lo que al caso importa, la citada norma, además de prever el plazo para que los procedimientos iniciados de oficio caduquen, contempla los siguientes efectos que produce la caducidad:

a) El primero de los efectos es la terminación del procedimiento y, por ende, el archivo de las actuaciones, lo cual se corrobora con el contenido del diverso 57, fracción IV, de la misma legislación, al estatuir que una de las formas de poner fin al procedimiento administrativo es la declaración de caducidad.

b) El segundo de los efectos es que la determinación de la caducidad es irrelevante para la prescripción.

Es decir, las figuras jurídicas de la caducidad y la prescripción son independientes, de tal manera que la caducidad no determina la prescripción, de ello se sigue que:

- La caducidad no afecta el acto en sí mismo considerado, sino que trasciende a un derecho de tipo procesal. Su declaración no impide que, en el caso de que no hubiera transcurrido el plazo de la prescripción, la administración vuelva a plantear, de oficio, en cualquier tiempo, un nuevo procedimiento para hacer efectivo el derecho que sirvió de base a la pretensión deducida en el procedimiento caducado, pero no podrá utilizar las actuaciones archivadas por la caducidad; y

- El procedimiento caducado no produce el efecto de interrumpir o suspender los plazos de prescripción, de manera que ésta se computará como si tal instancia administrativa no se hubiere efectuado nunca.



En resumen, la institución de la caducidad prevista en el citado numeral 60, tiene como efectos fundamentales, por una parte, que se anule todo lo actuado en el procedimiento administrativo respectivo, es decir, su desaparición del mundo jurídico, dejando las cosas como si éste no se hubiere efectuado nunca, pues su función es poner fin a la instancia con la extinción anticipada de dicho procedimiento y con el archivo de las actuaciones, por otra parte, no interrumpir ni suspender los plazos de prescripción.

Así deriva de las ejecutorias pronunciadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 1256/2006 y 1956/2006, en sesiones de seis de septiembre de dos mil seis y catorce de febrero de dos mil siete, respectivamente, de la última derivaron las tesis 1a. CLXI/2006 y 1a. CLXII/2006, ambas consultables en la página 275, Tomo XXIV, octubre de 2006, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubros: "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y "CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, AL PERMITIR QUE ÉSTAS REINICIEN UN NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DE UN ACTO POR EL CUAL SE DECRETÓ AQUÉLLA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*."

Etapas de los procedimientos administrativos de verificación y sancionatorio

Precisada la naturaleza jurídica de la caducidad y los efectos que produce, como se anticipó, corresponde explicar las etapas de los procedimientos administrativos de verificación y sancionador por infracción a la Ley de Aguas Nacionales, con el propósito de dilucidar si entre ellos existe una relación de dependencia, de modo tal que la caducidad del primero ocasiona la anulación del segundo, para ello es necesario enunciar las normas que los rigen, las cuales se encuentran previstas en los artículos 16, fracción X, 17, 32, 56, 60, 62, 63, 67, 68, 70, 72, 74, 76 y 77 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que literalmente expresan:



"**Artículo 16.** La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

"...

"X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley."

"**Artículo 17.** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

"En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo."

"**Artículo 32.** Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquéllos no excederán de diez días. El órgano administrativo deberá hacer del conocimiento del interesado dicho plazo."

"**Artículo 56.** Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

"Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.



"Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite."

"Artículo 60. En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente ley.

"La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

"Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución."

"Artículo 62. Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo."

"Artículo 63. Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten."

"Artículo 67. En las actas se hará constar:

"I. Nombre, denominación o razón social del visitado;



"II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;

"III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, Municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita;

"IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;

"V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;

"VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;

"VII. Datos relativos a la actuación;

"VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y

"IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa."

"Artículo 68. Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado."

"Artículo 70. Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

"I. Amonestación con apercibimiento;

"II. Multa;

"III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;

"IV. Arresto hasta por 36 horas;



"V. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y

"VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos."

"Artículo 72. Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que éste dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente."

"Artículo 74. Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado."

"Artículo 76. Las sanciones administrativas podrán imponerse en más de una de las modalidades previstas en el artículo 70 de esta ley, salvo el arresto."

"Artículo 77. Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente así como el monto total de todas ellas.

"Cuando en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda."

Los artículos transcritos regulan las etapas que integran el procedimiento de verificación o inspección administrativa y el diverso procedimiento administrativo sancionador, así como la duración de cada una de ellas.

A. Etapas del procedimiento de inspección o de verificación administrativa

Las etapas del procedimiento de inspección o de verificación administrativa a que debe sujetarse la autoridad para controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por los particulares son las siguientes:

1. Orden de visita. Para practicar visitas de inspección administrativa ordinarias o extraordinarias, la autoridad competente deberá emitir una orden escri-



ta en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo funden, asimismo, deberá estampar su firma autógrafa (artículos 62 y 63).

2. Visita de verificación. El visitador levantará un acta en la que asentará la hora de inicio y de terminación del acto, así como los hechos o actos que, en cumplimiento a dicha orden de visita, observó. El visitado, a su vez, tiene el derecho de formular observaciones y ofrecer pruebas en ese momento o dentro de los cinco días siguientes. La visita no excederá de diez días (numerales 32, 67, fracción II y 68).

3. Alegatos. Concluida la visita y transcurrido el plazo para ofrecer pruebas y formular observaciones, el interesado cuenta con el plazo mínimo de cinco días y máximo de diez para formular alegatos (precepto 56).

4. Resolución. Transcurridos los plazos precisados, la autoridad cuenta con tres meses para emitir resolución (arábigo 17), en la cual valorará las pruebas y se pronunciará sobre los alegatos, en caso de haberse ofrecido o formulado, respectivamente, es decir, de acuerdo con el resultado de la visita, en su caso, de las pruebas y alegatos, debe emitir la resolución que determine la situación jurídica del visitado: calificará si los hechos o actos observados en la visita constituyen o no infracciones a la legislación respectiva, en consecuencia, si debe iniciarse o no el procedimiento administrativo sancionador.

En el supuesto de que transcurra el plazo de tres meses, la autoridad cuenta con el plazo adicional de treinta días y si dentro de éste no emite la resolución correspondiente, opera la caducidad de sus facultades (artículo 60).

B. Etapas del procedimiento administrativo sancionatorio

Por otra parte, las etapas del procedimiento administrativo sancionador por infracción a la Ley de Aguas Nacionales son las siguientes:

1. Notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previa-



mente al infractor del inicio del procedimiento sobre los actos o hechos observados en la visita que constituyen la infracción o las infracciones a la ley respectiva.

2. Periodo probatorio. Dentro de los quince días siguientes a la notificación aludida, el interesado expondrá lo que a su derecho convenga y, en su caso, ofrecerá las pruebas con que cuente (precepto 72).

3. Alegatos. Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, el gobernado cuenta con el plazo mínimo de cinco días y máximo de diez para formular alegatos (arábigo 56).

4. Resolución. Fenecido el término para formular alegatos dentro de los diez días siguientes, la autoridad dictará por escrito la resolución que proceda, es decir, determinará si se demostraron las infracciones imputadas y si procede la aplicación de las sanciones siguientes: a) amonestación con apercibimiento, b) multa, c) multa adicional por cada día que persista la infracción, d) arresto hasta por treinta y seis horas, e) clausura temporal o permanente, parcial o total, y f) las demás que señalen las leyes o reglamentos, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado (numerales 70 y 74).

Al transcurrir el plazo de diez días aludido, la autoridad cuenta con plazo adicional de treinta días y si dentro de éste no emite la resolución correspondiente, opera la caducidad de sus facultades (artículo 60).

La clasificación de tales etapas deriva de las ejecutorias pronunciadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 2501/2013 y en el amparo en revisión 163/2017, en sesiones de veintidós de noviembre de dos mil trece y veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, de los que derivaron las tesis 1a. XIII/2014 (10a.) y 2a. CLXIX/2017 (10a.), que se identifican con el título y subtítulo que respectivamente se plasma a continuación: "AGUAS NACIONALES. PROCEDIMIENTO AL QUE DEBE SUJETARSE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA PARA CONTROLAR LA EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS NACIONALES POR LOS PARTICULARES." (visible en el *Semanario Judicial de la*



Federación del viernes 31 de enero de 2014 a las 10:05 horas y en la página 1108 del Libro 2, Tomo II, enero de 2014, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2005399) y "VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA." (publicada en la página 877 del Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, «*Gaceta*» del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2015841).

Como se ve, el procedimiento administrativo de imposición de sanciones no es una consecuencia necesaria del procedimiento de verificación; sin embargo, su existencia siempre dependerá de éste.

Es así porque el procedimiento de verificación puede concluir con el dictado de la resolución, en el sentido de que no hay elementos para iniciar el diverso sancionatorio.

No obstante, aquél siempre será el antecedente de éste, pues si el primero de los procedimientos mencionados concluye con la resolución que ordena el inicio del segundo por considerar que los hechos o actos observados durante la visita de verificación constituyen infracciones a la Ley de Aguas Nacionales, entonces, a pesar de que su naturaleza y consecuencias son diversas, el procedimiento administrativo sancionador necesariamente dependerá de que el procedimiento de verificación concluya con la resolución que lo inicie.

En ese contexto, si bien en el capítulo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo correspondiente a las visitas de verificación, regulado en los artículos 62 a 69, no se establece de manera expresa la obligación de la autoridad de dictar una resolución con la que se ponga fin a dicho procedimiento, y el artículo 16, fracción X, establece que la Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares tiene la obligación de dictar resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio cuando su instrucción y resolución afecte a terceros, dichas disposiciones deben interpretarse de manera armónica con el artículo 17 del propio ordenamiento, que establece que salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca



otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva "lo que corresponda", de lo que se infiere que las autoridades administrativas se encuentran obligadas en los procedimientos iniciados de oficio, a dictar una resolución en la que se defina la situación del particular, lo que no se encuentra limitado a los procedimientos sancionatorios, sino a todos los regulados por la ley de la materia.

Cabe destacar que una determinación análoga a la apuntada en el párrafo precedente –aunque en relación con la Ley de Aeropuertos– fue pronunciada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria dictada para resolver la contradicción de tesis 100/2009, en sesión de veintiuno de octubre de dos mil nueve, cuya temática consistió en dilucidar si las visitas de verificación ordenadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes deben culminar con el dictado de una resolución y, por tanto, en caso de no emitirse ésta dentro del término establecido para tal efecto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el procedimiento correspondiente es susceptible de caducar, de acuerdo con el artículo 60 de dicho ordenamiento.

En la ejecutoria de mérito, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el procedimiento de verificación regulado por los numerales 78 a 80 de la Ley de Aeropuertos, desahogado en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es susceptible de caducar de no culminar con el dictado de una resolución, lo que pone de manifiesto que en ese caso la caducidad opera en un momento previo al del dictado de una determinación impositora de sanciones.

La Corte añadió que si bien en el capítulo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo correspondiente a las visitas de verificación, regulado en los artículos 62 a 69, no se establece de manera expresa la obligación de la autoridad de dictar una resolución con la que se ponga fin a dicho procedimiento, y el artículo 16 establece que la Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tiene la obligación de dictar resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio cuando su instrucción y resolución afecte a terceros, dichas disposiciones deben interpretarse de manera armónica con el artículo 17 del propio ordenamiento que establece que salvo que en otra dis-



posición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva "lo que corresponda", de lo que se infiere que las autoridades administrativas se encuentran obligadas, en los procedimientos iniciados de oficio, a dictar una resolución en la que se defina la situación del particular, lo que no se encuentra limitado a los procedimientos sancionatorios, sino a todos los regulados por la ley de la materia.

Indicó que el hecho de que el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo disponga que en sus relaciones con los particulares, la Administración Pública Federal tiene la obligación de dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a terceros, no debe entenderse en el sentido de que cuando los procedimientos de oficio no causen esa afectación las autoridades no se encuentren obligadas a emitir resolución.

Explicó que tal disposición más bien debe entenderse en el sentido de que el legislador decidió señalar de manera expresa que en los casos anotados, esto es, cuando los procedimientos se inician a petición de parte o afectan a terceros, la Administración Pública Federal tiene una obligación directa con el promovente o con los terceros, debido a que en el primer caso es el particular el que impulsa el procedimiento, por lo que es él quien está directamente interesado en que se defina a través del dictado de una resolución y, en el segundo supuesto, como la instrucción y el dictado de la resolución puede afectar a terceros, la emisión de la resolución que lo defina no sólo atañe a la autoridad que en ejercicio de las facultades conferidas por la ley determinó iniciar de manera oficiosa el procedimiento, sino a los particulares que puedan resultar afectados. En cambio, cuando la autoridad inicia de oficio un procedimiento en contra de un gobernado, que no tenga afectación a terceros, no existe propiamente un interés de los particulares en la instauración y resolución del procedimiento, sino que se atiende a los fines públicos perseguidos con el procedimiento de que se trate y, por tanto, el dictado de la resolución correspondiente no constituye una obligación de la Administración Pública Federal "en sus relaciones con los particulares", pero sí una consecuencia propia de la instauración del procedimiento y, por tanto, la autoridad sí se encuentra obligada a emitir la resolución que defina la situación del gobernado.



Amerita destacarse en la misma ejecutoria, la Segunda Sala dijo que el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que ponen fin al procedimiento administrativo la resolución que ahí se dicte, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, la declaración de caducidad, la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas y, en determinados casos, el convenio de las partes, sin señalar en ningún momento que dicho procedimiento pueda concluir con el levantamiento de un acta circunstanciada.

Por tanto, agregó, no puede estimarse que el procedimiento de verificación concluya de esa manera, es decir, con el mero dictado de un acta y, consecuentemente, que resulte innecesaria la expedición de una resolución que defina la situación del particular. Más bien, explicó, de tal numeral 57 se desprende que, por regla general, es la resolución la que pone fin al procedimiento, y sólo en casos específicos que justifiquen que ésta no se dicte (renuncia, caducidad, imposibilidad material de continuarlo y convenio entre partes), concluirá de manera diversa.

Finalmente refirió que la consideración de que los procedimientos de verificación no concluyen con el levantamiento del acta circunstanciada a que se refieren los artículos 66, 67 y 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, encuentra apoyo en lo dispuesto en el último precepto citado, en el sentido de que: **"los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado"**, pues si en el propio procedimiento se establece la oportunidad de los visitados de alegar, así como de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque su defensa, atendiendo a las formalidades esenciales del procedimiento que se deben seguir en cumplimiento a la garantía de audiencia, resulta inconcuso que para que se cumpla debidamente con dicha garantía es menester, también, el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, pues carecería de objeto que se diera oportunidad al visitado de alegar y ofrecer pruebas, si la autoridad no se encontrara obligada a emitir una resolución en la que hiciera el análisis y valoración correspondiente, pues la oportunidad de defensa no se limita a la formulación de alegatos y al



ofrecimiento de pruebas, sino a que éstos sean tomados en cuenta por la autoridad.

Además, dijo, en caso de no emitirse una resolución en (sic) que se defina la situación del particular, se contravendría el principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 16 constitucional.

La Segunda Sala dijo que no es obstáculo para arribar a la anterior conclusión, el hecho de que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establezca un procedimiento administrativo sancionador en el que puede llegarse a decidir si, dado el resultado de la verificación, procede imponer alguna sanción al gobernado, pues además de que se trata de un procedimiento diverso e independiente al de verificación, este último no necesariamente debe concluir con la decisión de que procede sancionar al particular, pues bien puede suceder que la autoridad determine que lo que procede es dictar medidas de seguridad para proteger la salud y la seguridad públicas, con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, en términos del artículo 82 del citado ordenamiento, o bien, alguna determinación diversa, como podría ser que se ordenara al gobernado ajustarse a las disposiciones legales o reglamentarias cuya contravención se hubiera advertido en la visita.

Además, agregó, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no prevé como consecuencia de la conclusión de la visita, el inicio del procedimiento sancionador, por lo que no puede estimarse que en el primero (el de verificación) no deba emitirse resolución expresa, con base en que ésta se dictará en el segundo, porque la instauración del procedimiento sancionador no es una consecuencia necesaria del de verificación.

Luego, concluyó, en razón de que a las visitas de verificación técnico administrativas sí debe recaer una resolución expresa de la autoridad, debe concluirse, también, que a dichas visitas sí les resulta aplicable la figura jurídica de la caducidad prevista por el artículo 60, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece que: **"cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el**



plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución."

Tales consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 190/2009, consultable en la página 360 del Tomo XXX, diciembre de 2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que para mayor claridad se reproduce a continuación:

"VISITA DE VERIFICACIÓN. EL PROCEDIMIENTO REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 78 A 80 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, REALIZADO EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ES SUSCEPTIBLE DE CADUCAR, CONFORME AL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY PROCEDIMENTAL REFERIDA, DE NO CULMINAR CON EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN.—De la interpretación de los artículos 17, 57, fracción I, 60, y del 62 al 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se concluye que las visitas de verificación previstas en los artículos 78 a 80 de la Ley de Aeropuertos, deben finalizar con el dictado de una resolución en la que se defina la situación del visitado y, por tanto, el procedimiento relativo es susceptible de caducar en términos del artículo 60 referido, si no se emite la resolución en un plazo que no podrá exceder de tres meses, salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea uno distinto."

No pasa inadvertido para este Pleno de Circuito, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción tesis 62/2011, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 73/2011, consultable en la página 524 del Tomo XXXIV, julio de 2011, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, intitulada: "EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE SUPLETORIAMENTE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y SANCIONADOR QUE AQUELLA LEY GENERAL ESTABLECE.", en la que consideró que el transcurso del plazo de treinta días contados a partir de la expiración del término para dictar resolución, genera la caducidad.



Esto es, que esos treinta días deben empezar a computarse a partir de que fenece el plazo que tiene la autoridad para resolver el procedimiento sancionador y que no es factible considerar que pueda comenzar a computarse antes de ese acto, porque esa es la condición que señala el último párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que se extingan los actos procesales como sanción a la inactividad de la autoridad.

Con base en esa argumentación, al resolver el tema de la contradicción, la Segunda Sala concluyó que en el procedimiento sancionador regulado en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, únicamente el transcurso de los treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución, genera la caducidad del procedimiento, por ser el requisito previsto en el último párrafo del multicitado numeral.

Sin embargo, aunque ese criterio es útil para determinar la actualización de esa figura jurídica cuando se trata del procedimiento sancionador, o sea, luego de que se notificó al particular la determinación de la autoridad de iniciarlo y que concluyeron las etapas subsecuentes; no aplica cuando se está en un estadio previo, es decir, cuando se practicó la visita de inspección y la autoridad administrativa debe resolver la situación jurídica del visitado, es decir, si le inicia o no el procedimiento sancionador, caso en el cual, según se ha visto, también es susceptible de caducar el procedimiento administrativo, ya que el referido criterio 2a./J. 73/2011, no se ocupa de la consecuencia jurídica derivada de la aplicación del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como sí lo hace la precitada tesis 2a./J. 190/2009, siendo que el criterio que se contiene en esta última, fue reiterado por la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 722/2018, en sesión de veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

En efecto, dentro de la ejecutoria referida en la parte final del párrafo precedente, la Corte reiteró las ideas expuestas *supra* líneas –esto es, las consideraciones expresadas por la Segunda Sala del Alto Tribunal, para resolver la contradicción de tesis 100/2009– a saber, que:

- Tratándose de instancias o procedimientos administrativos "iniciados de oficio", la autoridad goza de tres meses para resolverlos, siendo que una vez



transcurrido dicho plazo y treinta días más sin que se emita esa resolución, el procedimiento caducará.

- La anterior disposición debe ser interpretada no de manera literal y restrictiva, sino que, en realidad, debe entenderse referida a cualquier instancia o procedimiento que afecte a terceros y cuya continuación dependa de la autoridad –es decir, cuando su paralización no sea imputable a los gobernados–, ya sea que su origen derive del ejercicio de facultades discrecionales ejercidas oficiosamente o de una instancia de un particular, en razón de que la finalidad de la norma es establecer una sanción a la inactividad de la autoridad, cual (sic) es, la extinción de sus facultades.

- En otras palabras, si bien la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no establece de manera expresa la caducidad de los procedimientos iniciados a petición de parte interesada por virtud de la inactividad de la autoridad, lo cierto es que debe hacerse una interpretación adminiculada y armónica de los artículos 16 y 17 del indicado ordenamiento, que establecen que salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva "lo que corresponda", de lo que se infiere que las autoridades administrativas se encuentran obligadas, en todo procedimiento que afecte a terceros, a dictar una resolución en la que se defina la situación del particular.

La Segunda Sala precisó que el hecho de que el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo disponga que en sus relaciones con los particulares, la Administración Pública Federal tiene la obligación de dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen, no debe entenderse en el sentido de que cuando se trate de instancias que afecten a terceros, quede temporalmente indefinida la posibilidad de actuación de la autoridad administrativa, pues lo que subyace es que existe una obligación de ésta de desplegar toda la actividad necesaria para definir la situación que involucra a los particulares, por lo que, de no hacerlo, obtendrá como castigo la extinción de sus facultades.



Pues bien, al tenor de las consideraciones expresadas a lo largo de esta ejecutoria, se concluye que las visitas de verificación ordenadas por la Comisión Nacional del Agua, practicadas de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sí deben concluir con el dictado de una resolución y, por tanto, el procedimiento de verificación de que se trata sí es susceptible de caducar en términos del artículo 60 de dicha normativa.

Según se precisó en otra parte de esta resolución, no es obstáculo para aseverar lo anterior, el hecho de que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establezca un procedimiento administrativo sancionador en el que puede llegarse a decidir si, dado el resultado de la verificación, procede imponer alguna sanción al gobernado, pues además de que, como ampliamente se tiene visto, se trata de un procedimiento diverso e independiente al de verificación, este último no necesariamente debe concluir con la decisión de que procede sancionar al particular, pues bien puede suceder que la autoridad determine que lo que procede es dictar medidas de seguridad, o bien, alguna determinación diversa, como podría ser que se ordenara al gobernado ajustarse a las disposiciones legales o reglamentarias cuya contravención se hubiera apreciado en la visita.

Decisión:

De conformidad con lo razonado, la tesis cuyo criterio debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es la siguiente:

CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN ORDENADO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. OPERA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO SIN QUE ÉSTA DICTE LA RESOLUCIÓN QUE DEFINA LA SITUACIÓN DEL PARTICULAR, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 60, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. De la interpretación de los artículos 16, fracción X, 17, 57, fracción I, 60, y del 62 al 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se concluye que las visitas de verificación ordenadas por la Comisión Nacional del Agua, para controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por los particulares, practicadas de conformidad con ese ordenamiento jurídico, deben concluir con el dictado de una resolución en la que se defina la situación del visitado, en



términos del artículo 17 de la legislación señalada. Por consiguiente, si la autoridad administrativa no emite tal determinación dentro del plazo de tres meses más treinta días, debe decretarse la caducidad de dicho procedimiento, de conformidad con el artículo 60 referido.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis entre los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio establecido por este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, contenido en la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; remítase a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos previstos en el artículo 219 de la Ley de Amparo; envíese testimonio de ella a los Tribunales Colegiados de Circuito que participaron en esta resolución para los efectos legales correspondientes, así como al Magistrado presidente de la Sala Regional del Centro III del Tribunal Federal de Justicia Administrativa denunciante y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, por unanimidad de cinco votos de los Magistrados Arturo González Padrón (presidente), Ariel Alberto Rojas Caballero (ponente), Alberto Emilio Carmona, Arturo Hernández Torres y José Gerardo Mendoza Gutiérrez, quienes conforme a lo dispuesto por el artículo 41-Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los numerales 20, fracción V, y 42 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, firman con la secretaria de Acuerdos, licenciada Alba Córdova Tapia, quien autoriza y da fe.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN ORDENADO POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. OPERA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO SIN QUE ÉSTA DICTE LA RESOLUCIÓN QUE DEFINA LA SITUACIÓN DEL PARTICULAR, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 60, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

De la interpretación de los artículos 16, fracción X, 17, 57, fracción I, 60, y del 62 al 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se concluye que las visitas de verificación ordenadas por la Comisión Nacional del Agua, para controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por los particulares, practicadas de conformidad con ese ordenamiento jurídico, deben concluir con el dictado de una resolución en la que se defina la situación del visitado, en términos del artículo 17 de la legislación señalada. Por consiguiente, si la autoridad administrativa no emite tal determinación dentro del plazo de tres meses más treinta días, debe decretarse la caducidad de dicho procedimiento, de conformidad con el artículo 60 referido.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO.
PC.XVI.A. J/29 A (10a.)

Contradicción de tesis 3/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 20 de octubre de 2020. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Alberto Emilio Carmona, Ariel Alberto Rojas Caballero, Arturo Hernández Torres, José Gerardo Mendoza Gutiérrez y Arturo González Padrón. Ponente: Ariel Alberto Rojas Caballero. Secretario: Javier Cruz Vázquez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 179/2019 y 230/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos 195/2019 y 230/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



CATASTRO MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO. LA LEY RELATIVA NÚMERO 676, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 3 DE ENERO DE 1984, CARECE DE VALIDEZ Y ES INCONSTITUCIONAL AL NO HABER REFRENDADO EL TITULAR DEL RAMO EL DECRETO CORRESPONDIENTE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 6/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA, EN APOYO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 28 DE OCTUBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS FERNANDO RODRÍGUEZ ESCÁRCEGA, XÓCHITL GUIDO GUZMÁN, OTHÓN MANUEL RÍOS FLORES, JAVIER LEONEL SANTIAGO MARTÍNEZ Y RICARDO ALEJANDRO GONZÁLEZ SALAZAR. PONENTE: JAVIER LEONEL SANTIAGO MARTÍNEZ. SECRETARIA: AZUCENA VÁZQUEZ GARZÓN.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno del Vigésimo Primer Circuito es competente para conocer de esta 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; 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 41 Bis, 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo establecido en los preceptos 3o. y 5o. del Acuerdo General Número 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, porque la posible contradicción de criterios se suscita entre dos Tribunales Colegiados que pertenecen a este Circuito, esto es, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito**, con residencia en Acapulco, Guerrero y el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región**,



con residencia en Saltillo, Coahuila, que actuó en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito.

En este punto resulta aplicable la jurisprudencia del tenor literal siguiente:¹

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.- Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que **el Auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho circuito**. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, **si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los Tribunales correspondientes**, en el entendido de que si en el circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta

¹ Jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1656, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, materias constitucional y común, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro: 2008428.



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."

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Guerrero, con residencia en Acapulco.

TERCERO.—**Criterios denunciados.** Los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes fueron sostenidos en los asuntos siguientes:

1) Ejecutoria emitida por el Pleno del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito**, en el amparo en revisión administrativa **57/2019**.

2) Ejecutoria pronunciada por el Pleno del **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila**, en apoyo del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión administrativa **375/2018** (cuaderno auxiliar **1111/2018**).

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Como cuestión previa cabe determinar si la contradicción de tesis reúne o no los requisitos para su existencia.

Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 225 de la Ley de Amparo disponen que la figura jurídica de "contradicción de tesis" se presenta cuando **existen dos o más criterios discrepantes, divergentes u opuestos en torno, entre otras cuestiones, de la interpretación de un punto concreto de derecho y que, por seguridad jurídica, deben uniformarse a través de la resolución que establezca la jurisprudencia.**



dencia que debe prevalecer y, dada su generalidad, pueda aplicarse para resolver otros asuntos de idéntica o similar naturaleza.

Por las razones que la informan se cita la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:²

"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

² Jurisprudencia P./J. 72/2010, consultable en la página siete, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con registro: 164120.



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."

Luego, la existencia de la contradicción de criterios no depende de la identidad o semejanza de las cuestiones fácticas, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que la variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto; esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

Es decir, si las cuestiones fácticas fueran parecidas e influyeran en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque **se construyó el criterio jurídico 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; tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos**



fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse, al resolver la contradicción de criterios, **ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.**

Así, es posible identificar los requisitos para la existencia de una contradicción de criterios, a saber:

a) Que los tribunales contendientes resuelvan determinada cuestión litigiosa en la que ejerzan su potestad de arbitrio judicial, mediante la interpretación de una norma, para adoptar algún canon o método interpretativo, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos realizados por los órganos judiciales exista –al menos– un problema jurídico analizado, ya sea mediante la adopción de algún criterio o la fijación de un principio o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que ello pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de abordar la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea posible legalmente.

Entonces, a efecto de constatar si, en el asunto, los criterios materia de la denuncia de contradicción abordan un mismo punto jurídico y se contraponen entre sí o no, resulta importante precisar cuál fue el análisis efectuado en cada una de las ejecutorias en las que se sostuvieron los criterios contendientes.

1) Ejecutoria emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, en el amparo en revisión administrativa 57/2019:

"SEXTO. **Razones que sustentan lo que es materia de la sentencia recurrida.** Previo analizar los agravios vertidos por la recurrente, es imperante atender las consideraciones jurídicas que rigen la resolución impugnada que son las siguientes.



"En el **sexto** considerando de la sentencia recurrida, el Juez Federal precisó que la quejosa sostuvo medularmente que los artículos de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho (refiriéndose al **artículo 18, fracción I, inciso a**), el cual establece la base del impuesto sobre adquisición de inmuebles, al señalar que, tratándose de bienes inmuebles, será el valor más alto que resulte de considerar entre el avalúo catastral, el avalúo con fines fiscales elaborado por peritos valuadores autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado y el valor de la operación); infringe en su perjuicio el derecho fundamental de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el argumento toral de que el sistema de determinación alternativo para la base del impuesto, atendiendo al valor más alto que resulte de considerar entre el avalúo catastral, el avalúo con fines fiscales elaborado por peritos valuadores autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno y el valor de la operación, viola el principio de legalidad tributaria.

"Al respecto, declaró inoperante el concepto de violación, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió jurisprudencia en el sentido de que el sistema de determinación alternativa de la base gravable del impuesto sobre adquisición de inmuebles no trasgrede el principio tributario de legalidad.

"Sostuvo, que era aplicable la jurisprudencia 85/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que derivó de la contradicción de tesis 13/2005,³ de rubro: 'ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES. EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER COMO SISTEMA DE DETERMINACIÓN ALTERNATIVA DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO EL AVALÚO PRACTICADO POR LA AUTORIDAD FISCAL O POR PERSONAS REGISTRADAS O AUTORIZADAS POR ELLA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO TRIBUTARIO DE LEGALIDAD.'; considerando así el a quo que ante la inoperancia de los argumentos de impugnación del quejoso, procedía negar el amparo y protección de la justicia federal solicitado, por lo que

³ Visible en la página cuatrocientos cuarenta y nueve, del Tomo XXII, julio de 2005, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



hace al acto reclamado consistente en el artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos del Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, relativo al sistema de causación del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

"Por otra parte, en el **Séptimo** considerando de la recurrida, respecto a la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero, en cuyos artículos 2, fracciones XVIII y XIX, 10, 20, 22, 23, 32 y 33, se establece cómo debe obtenerse el valor catastral de un predio, dijo que la quejosa refirió que no cumple con uno de los requisitos para la formación válida del acto legislativo, tomando en cuenta que el Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el tres de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, a través del cual se expidió la mencionada Ley del Catastro Municipal de esta entidad federativa, número 676, no fue refrendado por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno Estatal.

"Al respecto, el juzgador Federal estableció que contrario a lo planteado por la quejosa, la sola remisión que el artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, hace al avalúo catastral; no lleva a considerar que de forma invariable, indefectible y en automático, se materialice la aplicación de los reclamados artículos 2, fracciones XVIII y XIX; 10, 20, 22, 23, 32 y 33, de la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero, Número 676, que como se indicó, establecen la mecánica de cómo se obtiene el valor catastral de los predios, así como los funcionarios que han de efectuar la valuación y revaluación catastral de los mismos, rústicos y urbanos.

"Ello porque no basta el simple hecho de que el avalúo catastral participe en la fórmula que prevé el artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, para fijar la base del impuesto sobre adquisición de inmuebles, al ser objeto de comparación con el avalúo con fines fiscales elaborado por peritos valuadores, autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado y el valor de operación, sino que, era necesario que esté fehacientemente demostrado que la base del tributo se fijó en función al avalúo catastral, por haber reportado el valor más alto del bien inmueble objeto de la



contribución, tras ser comparado con los otros dos referentes, a saber: El avalúo con fines fiscales elaborado por peritos valuadores autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado y el valor de la operación.

"Lo anterior, porque es indispensable que la quejosa cumpla con su carga probatoria de demostrar que el acto de aplicación de la norma cuya inconstitucionalidad reclama, se haya materializado en su perjuicio, el cual debe ser actual, directo e inmediato, más no mediato e indirecto.

"Razón por la que, el juzgador Federal insistió que no era suficiente para tener por comprobado, con la prueba documental exhibida por la quejosa, la aplicación de los artículos 2, fracciones XVIII y XIX, 10, 20, 22, 23, 32 y 33 de la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero, Número 676, ya que el simple hecho de que el artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, contemple la fórmula para fijar la base del tributo, en el sentido de que habrá de hacer la comparación de los tres referentes que indica, a saber: **1)** El avalúo catastral; **2)** El avalúo con fines fiscales elaborado por peritos valuadores, autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado; y, **3)** El valor de operación, y se tomará en cuenta como base de la contribución, el que establezca el valor más alto del bien inmueble objeto del impuesto sobre adquisición de inmuebles, es insuficiente para demostrar lo anterior.

"Sostuvo tal determinación, considerando que la parte quejosa no cumplió con la carga probatoria que le correspondía en cuanto a la demostración del referido perjuicio inmediato y directo, lo que implica tener la certeza de que fue el avalúo catastral el que arrojó el valor más alto del bien inmueble objeto del tributo, y el que se tomó en cuenta para fijar la base de la contribución; de ahí que, el juzgador Federal estimara **infundados** los reseñados conceptos de violación, concluyendo que la documental en estudio era insuficiente para acreditar la aplicación de los artículos reclamados de la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676; y, por consiguiente, su inconstitucionalidad, ya que al haber recibido la autoridad recaudadora su pago, con motivo de la autoliquidación realizada por la quejosa, sin que hubiere algún requerimiento de la autoridad fiscalizadora municipal; ello sólo genera que se vea la documental en cuestión



como como (sic) comprobante de pago de las contribuciones que enteró dicha parte impetrante.

"Consecuentemente, el a quo negó el amparo y protección de la justicia federal solicitado, respecto de los reclamados artículos 2, fracciones XVIII y XIX; 10, 20, 22, 23, 32 y 33, de la Ley Número 676 de Catastro Municipal del Estado de Guerrero.

"Siendo las anteriores consideraciones, **las que le agravian a la quejosa recurrente y, que constituyen la materia de este recurso.**

"SÉPTIMO. **Estudio.** Ahora, la revisionista a manera de agravios, plantea los siguientes argumentos, los cuales se extraen de la interpretación integral del expediente, atendiendo a la causa de pedir, de los que se desprende:

"– Que la sentencia de catorce de diciembre de dos mil dieciocho, es ilegal en la parte considerativa donde el a quo negó la protección constitucional, al declarar inoperante el (segundo) concepto de violación, en virtud que dijo existe jurisprudencia número 85/2005, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo dicho criterio no es aplicable.

"– Que debe tomarse en cuenta que en el segundo concepto de violación que aparece en su demanda, se evidencia que la causa de pedir estriba en dos cosas: 1) el valor catastral está considerado como una de las tres opciones; y, 2) la ilegalidad de una de las opciones posibles torna inconstitucional toda fórmula; sin embargo, en la jurisprudencia 85/2005, invocada por el Juez de Distrito en el fallo impugnado se hace referencia a que la alternatividad (por sí misma) contemplada en el artículo 138 del Código Financiero del Distrito Federal no viola el principio de legalidad tributaria.

"– Que en la demanda de amparo no se dijo que el simple hecho de que existiera un sistema de determinación alternativa de la base gravable volviera inconstitucional el artículo reclamado, por lo contrario, se dijo que lo que hacía inconstitucional el precepto era que una de esas tres condiciones fuera ilegal (en el caso: El avalúo catastral).



"– Que de la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia 85/2005, se puede advertir con claridad, que el tema resuelto en la contradicción de tesis en ningún modo se refiere al tópico planteado en el concepto de violación marcado como segundo de la demanda de amparo, de ahí la ilegalidad de la calificación de inoperancia, ya que la jurisprudencia no resuelve el tópico respectivo.

"– Que ante lo fundado del agravio, procede emprender el análisis del concepto de violación señalado como segundo de la demanda de amparo; por lo que se solicita a este Tribunal Colegiado, se pronuncie respecto a la aplicabilidad de las dos tesis emitidas por Tribunales Colegiados y que fueron invocadas por la quejosa, atendiendo al contenido de la jurisprudencia 2a./J. 130/2008, de rubro: 'TESIS AISLADA O DE JURISPRUDENCIA INVOCADA EN LA DEMANDA DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PRONUNCIARSE EN TORNO A SU APLICABILIDAD O INAPLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LA QUEJOSA ESGRIMA O NO ALGUN RAZONAMIENTO AL RESPECTO.'

"– Que las referidas tesis sobre las que se pide pronunciamiento aunque se refieren a la interpretación de la legislación del Distrito Federal, la misma es en esencia, idéntica a la normatividad reclamada en el presente juicio de amparo en revisión.

"– Que así, aunque las referidas tesis no son obligatorias; en el caso de que no se compartan dichos criterios, debe este Tribunal Colegiado realizar la denuncia de contradicción correspondiente, para proporcionar seguridad jurídica a la justiciable.

"– Que la sentencia recurrida le causa agravio, en el considerativo (Séptimo) donde el a quo negó la protección constitucional, declarando infundado el (primer) concepto de violación, en virtud de que para obtener el 'avalúo catastral', debe acudirse a manera de sistema normativo tributario a lo dispuesto en los artículos de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero, Número 676, en cuyos artículos tildados de inconstitucionales se define tanto el concepto de valor catastral de los inmuebles, así como la mecánica para obtenerlo; y que al hacer referencia a un 'sistema normativo', se alude al conjunto de normas que



regulan una figura jurídica particular y que están íntimamente relacionadas, de tal modo que ese sistema no puede operar sin alguna de ellas.

"– Que tratándose del artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, que establece la base del impuesto sobre adquisición de inmuebles, y a efecto de determinar dicha base para el cálculo del tributo respectivo, utiliza una fórmula que involucra el valor catastral del predio, ello indudablemente, encuentra vinculación plena con los artículos de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, impugnados, atento a la jurisprudencia 2a./J. 91/2018 (10a.), emanada de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, de rubro (sic): 'AMPARO CONTRA LEYES. EL JUZGADOR FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA INTRODUCIR EN SU SENTENCIA EL ANÁLISIS DE NORMAS QUE NO FORMARON PARTE DE LA LITIS, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADAS CON LA MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN, POR CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO.', la cual es de observancia obligatoria.

"– Que en el caso, debe atenderse como hecho notorio, la ejecutoria pronunciada por este Tribunal Colegiado al resolver el amparo en revisión administrativa 32/2018, en la que alude que se determinó que constituyen un sistema normativo el artículo de la Ley de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez del Estado de Guerrero, que establece la base del impuesto sobre adquisición de inmuebles, junto con la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676.

"Este Tribunal Colegiado estima que son esencialmente **fundados** los motivos de inconformidad que hace valer la quejosa recurrente, por lo que debe **modificarse** la resolución traída a revisión y, **concederse** el amparo y protección de la justicia federal, con base en las consideraciones jurídicas que en seguida se exponen.

"Esencialmente, la recurrente sostiene que el a quo no analizó adecuadamente la demanda de amparo, en virtud de que no atendió a la causa de pedir ni analizó en su integridad el expediente.



"Lo anterior, porque en su demanda de amparo impugnó la constitucionalidad del artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco, (sic) Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, que para determinar la base gravable del impuesto sobre adquisición de inmuebles, toma en cuenta el avalúo catastral del predio, cuya fórmula para realizarlo se encuentra prevista en la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero, Número 676; codificación que es **inconstitucional** por no estar refrendada por el secretario de Finanzas del Estado de Guerrero.

"Así, refiere el inconforme que el Juez de Distrito no atendió lo anterior, sino que en el capítulo de conceptos de violación, tuvo como argumento de su parte, que al preverse un sistema alternativo para el cálculo de la base de la contribución, donde uno de los elementos no se encuentra previamente previsto en ley, torna inconstitucional la mecánica de su cobro; sin embargo, alega que ello no fue lo que le planteó ante el rector del proceso en el asunto que se revisa.

"Lo anterior se estima **fundado**.

"Ciertamente, asiste razón a la inconforme, puesto que se vulneró en su perjuicio lo previsto en el artículo 74, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que en la resolución controvertida, no se precisaron clara y debidamente los conceptos de violación, por lo que no se resolvió la cuestión efectivamente planteada, lo que generó una ilegalidad en la determinación.

"Se afirma lo anterior, toda vez que no fueron debidamente analizados los conceptos de violación primero y segundo, de los cuales se desprende la intención del gobernado de impugnar la constitucionalidad del artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco, (sic) Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, en relación con la diversa Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero, Número 676, con motivo de lo que consideró su primer acto de aplicación, **pero como un sistema normativo tributario**.

"En ese sentido, este tribunal considera que contrario a lo referido por el a quo, ***** no alegó la inconstitucionalidad del precepto, fracción e inciso precisados en el resultando primero de esta ejecutoria, de la Ley Número 648 de



Ingresos para el Municipio de Acapulco, (sic) Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, **al considerar inconstitucional la mecánica** para obtener la base de la contribución, por ser alternativa, con base en elementos que no se encuentran previstos en la ley; sino que como lo alega en revisión, estima que uno de dichos elementos no cumplió con los requisitos formales del proceso legislativo; por lo que al adolecer de ello, es inconstitucional y, consecuentemente, al momento de efectuarse su cálculo, todo el sistema se afecta del mismo vicio.

"Así lo determina este Tribunal, en virtud de que en el primer párrafo, del primer concepto de violación, así lo mencionó expresamente dicha gobernada; aunado a que, en su segundo concepto de violación, se dedica a evidenciar la inconstitucionalidad de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco, (sic) Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, precisamente por su vinculación directa –como sistema normativo– con la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero, Número 676; razón por la que al analizar integralmente el escrito de solicitud de amparo y protección de la justicia federal, este Órgano Colegiado arriba a dicha conclusión.

"Sin que pase inadvertido que en el documento de referencia, también hubiera hecho valer argumentos en el sentido en que los atendió el Juez de Amparo –incluso, con la cita de criterios–; sin embargo, al existir dos interpretaciones en un texto legal, debe atenderse a la que más favorezca al gobernado, en términos de lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"De ahí que debe ser la interpretación más favorable, la que prevalezca en el aludido juicio de amparo, por lo que, como se adelantó, debe **modificarse** la resolución recurrida y analizar la constitucionalidad de los artículos reclamados a la luz de la interpretación integral de la demanda de amparo en relación con las constancias del juicio, en los siguientes términos.

"Siguiendo la línea de pensamiento, este Tribunal entiende, que la quejosa alega la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados en su escrito inicial de demanda, en virtud de que ambas legislaciones **constituyen un sistema normativo tributario**; cuestión que es de estudio preferente a fin de estar en con-



dición de analizar si existió acto de aplicación y, de ser afirmativa la respuesta, proceder al análisis de su constitucionalidad.

"Dicha institución debe entenderse como un conjunto de normas establecidas para regular las relaciones jurídicas que en materia de contribuciones surgen entre los sujetos pasivos de la obligación y el ente estatal como parte activa, otorgando certeza en cuanto a los deberes y derechos con que cuentan ambas partes.

"Asimismo, dentro de dicho sistema, a su vez, puede generarse uno diverso tomando en consideración los elementos de cada una de las contribuciones, en razón de que un impuesto no siempre se encuentra previsto en una misma legislación o en virtud de la mecánica y forma en que se cuantifican, **requieren acudir a diversas disposiciones**, a fin de determinar la manera en que se llevará a cabo el cálculo y pago que los gobernados tienen obligación de aportar al Estado a manera de gasto público, conforme a lo previsto en el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Por tanto, para determinar en qué caso nos encontramos ante un **sistema normativo tributario** respecto a la regulación de una contribución, resulta indispensable analizar en cada caso concreto, el ámbito de imposición del mismo, así como el conjunto de reglas y la mecánica que legalmente resulte aplicable; esto es así, ya que dependerá del contenido de las disposiciones legales, la forma en que deberá calcularse la **base, tasa**, o incluso, el **importe** a pagar por una determinada contribución.

"Sobre esa línea de pensamiento, debe concluirse que será con base en las disposiciones legales así como el ámbito de imposición de las contribuciones, en que se determinará si algún impuesto, atendiendo a la mecánica de su causación, cálculo, entero o por la variedad de disposiciones legales en que se encuentra previsto, al conjunto de disposiciones que lo regulan, puede ser considerado **un sistema normativo** tributario o no.

"Con base en lo expuesto, se pone en evidencia que pueden reclamarse **como sistema normativo** aquellas disposiciones que guarden íntima relación entre sí, aun cuando el quejoso sólo demuestre el acto concreto de aplicación de



una de ellas, que lo legitima para controvertirlas de manera conjunta como un conjunto de leyes, al irrogarle un menoscabo en su esfera jurídica.

"Sin embargo, **este derecho a impugnar** en el juicio de amparo un conjunto de disposiciones legales por virtud de un acto concreto de aplicación de alguna de ellas, reviste singulares matices porque es **necesario que en su conjunto formen una verdadera unidad normativa**, de modo que si se declara la inconstitucionalidad de una, afecta a las demás en su sentido, alcance o aplicación; por tanto, no cualquier norma puede integrar junto con otras, un sistema impugnabile a través del juicio de amparo, **ya que deben tener una relación directa entre sí, casi indisociable en cuanto a la materia, tema, objeto, causa, principio o fuente**, de ahí que la inconstitucionalidad de una norma fiscal no pueda trascender a una norma civil, administrativa o penal, a pesar de que la primera haga referencia a la segunda.

"En ese sentido, **el método de impugnación sistemática de las leyes** no puede integrarse ni abarcar disposiciones que sólo hacen una mera referencia, mención o correlación con otras, sino que es básico que guarden una correspondencia real entre ellas, porque precisamente a partir de esa relación estrecha el particular puede controvertir normas generales aunque no hayan sido aplicadas en su perjuicio, siendo heteroaplicativas, o desde su sola vigencia las que no afectan aún su esfera de derechos.

"Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia **2a./J. 100/2008**,⁴ emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y contenido son del tenor, siguientes:

"AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD.— La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en vía de amparo pueden reclamarse disposiciones legales que guarden una íntima relación entre sí, aun cuando el quejoso sólo acredite el acto de aplicación de una de ellas o

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, materia común, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 400, registro ius: 169558.



que se ubique en el supuesto jurídico de una sola, que lo legitima para controvertirlas de manera conjunta como un sistema normativo, al irrogarle un menoscabo en su esfera jurídica. Ahora bien, esta prerrogativa de impugnación de normas desde su sola vigencia o por virtud de un acto de aplicación de alguna de ellas, requiere que en su conjunto formen una verdadera unidad normativa, de modo que si se declara la inconstitucionalidad de una, se afecte a las demás en su sentido, alcance o aplicación; por tanto, no cualquier norma puede integrarse junto con otras un sistema impugnable a través del juicio de amparo, ya que deben tener una relación directa entre sí, casi indisoluble en cuanto a la materia, tema, objeto, causa, principio o fuente; de ahí que no pueda integrarse o abarcar normas que sólo hacen una mera referencia, mención o correlación con otras, sino que deban guardar correspondencia entre ellas, porque precisamente a partir de esa relación estrecha el particular puede controvertir disposiciones generales aunque no hayan sido aplicadas en su perjuicio, siendo heteroaplicativas, o desde su sola vigencia, las autoaplicativas.'

"Expuesto lo anterior, este Tribunal debe analizar, si en el caso concreto, como lo alega la recurrente, al momento en que cubrió la contribución de **impuesto sobre adquisición de inmuebles**, se aplicaron en su perjuicio las disposiciones que reclamó de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco, (sic) Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, en relación con la diversa Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero, Número 676, o bien, si como lo estimó el a quo, no se encuentra demostrada la aplicación perjudicial de la última legislación.

"Ahora, contrario a lo afirmado por el Juez de Distrito, aun cuando no se citaron expresamente las normas reclamadas, lo cierto es que el recibo de pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles y certificados catastrales –que se señaló como primer acto de aplicación–, está fundado precisamente en las normas que impugló la impetrante.

"Para demostrar lo anterior, en principio, debemos imponernos del contenido del artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco, (sic) Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho –relativo al **impuesto sobre adquisición de inmuebles**– refiere:



"**Artículo 18.** La base del impuesto será:

"I. Tratándose de bienes inmuebles:

"a) El valor más alto que resulte de considerar entre el avalúo catastral; el avalúo con fines fiscales elaborado por peritos valuadores, autorizados por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado; y el valor de operación.'

"Énfasis añadido.

"Del numeral transcrito se aprecia la fórmula para obtener la base del citado impuesto, misma que toma como punto de referencia al valor catastral del bien inmueble, de ahí que también se considera aplicada la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, que se reclamó en la demanda de amparo, particularmente en sus artículos 2, fracciones XVIII y XIX, 10, 20, 22, 23, 32 y 33, que señalan:

"**Artículo 2.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

"...

"**XVIII.** Valuación: el proceso de obtención del valor catastral.

"**XIX.** Valor catastral: el obtenido mediante la aplicación de los valores unitarios de terreno y construcción, a las partes correspondientes e integrantes del inmueble.'

"**Artículo 10.** El catastro del municipio se basará en la planificación, medición y avalúo de cada uno de los predios que lo integran auxiliándose en tanto éstos trabajos se ejecutan, con las manifestaciones que conforme a esta ley presenten los contribuyentes.'

"**Artículo 20.** La valuación catastral tiene por objeto determinar el valor catastral de los bienes inmuebles ubicados dentro del Municipio de conformidad con la presente ley y su reglamento.'



"**Artículo 21.** Los valores unitarios de terreno y construcción que sirvan de base para la determinación de los valores catastrales, serán actualizados conforme a las disposiciones de esta Ley y del Reglamento de Catastro Municipal."

"**Artículo 22.** Para determinar el valor catastral de cada predio, se aplicarán los valores unitarios para el terreno y para los diferentes tipos de construcción que al efecto elabore la Dirección o Área de Catastro Municipal mismos que previamente estarán aprobados y autorizados por el H. Congreso del Estado."

"Los Ayuntamientos municipales que remitan su iniciativa de Decreto de Tablas de valores Unitarios de Suelo y Construcción al H. Congreso del Estado, para su aprobación, previamente deberán ser revisadas y validadas por la Coordinación General de Catastro dependiente de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, para vigilar al cumplimiento de los criterios y lineamientos técnicos y normativos establecidos en la presente ley y su reglamento."

"**Artículo 23.** El valor catastral de los predios determinado técnicamente, se convertirá en valor fiscal de los mismos y deberá considerar invariablemente el valor del terreno, el de las construcciones y obras de mejoramiento ó adicionales que constituyan parte integrante del inmueble; dicho valor podrá ser modificado por las autoridades competentes cuando ocurran las siguientes causas:"

"**Artículo 32.** La valuación y revaluación catastral de predios se llevará a cabo por el personal autorizado de la Dirección o Área de Catastro Municipales, con base en los lineamientos normativos y procedimientos técnicos establecidos en esta ley y su reglamento."

"**Artículo 33.** La valuación y revaluación catastral de los predios rústicos y urbanos se hará con aplicación específica de las Tablas de Valores Unitarios de Terreno y Construcción, en la forma que determine la presente ley y su reglamento."

"Las disposiciones legales transcritas esencialmente establecen qué se entiende por **valor catastral**, así como el procedimiento para obtenerlo, el cual de manera general se puede concluir que se obtiene derivado de los procesos



establecidos en dicha ley, en el Reglamento de Catastro Municipal y en el Manual de Valuación Catastral de los Municipios.

"Por tanto, es claro que a fin de obtener el primer valor previsto en la fracción I, inciso a), del numeral 18 (avalúo catastral) de la **Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho**, debe acudirse a manera de sistema normativo tributario a lo dispuesto en los artículos de la **Ley del Catastro Municipal Número 676 del Estado de Guerrero**, por ser estos últimos, los que definen tal concepto así como la mecánica para obtener el valor catastral de los inmuebles; de ahí que sea indudable la aplicación de todos y cada uno de los artículos cuya constitucionalidad se reclama, pues a fin de autoliquidar el **impuesto sobre adquisición de inmuebles** fueron considerados todos y cada uno de ellos.

"En ese sentido, si en el recibo en el que se materializó el primer acto de aplicación de las normas reclamadas, aparece que se pagó el **impuesto sobre adquisición de inmuebles**, es evidente que su cuantificación obedece a lo establecido en las aludidas normas.

"Luego, es evidente que **se actualizó** la aplicación perjudicial de los numerales controvertidos, que lo son el artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco, (sic) Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, en correlación con los preceptos artículos 2, fracciones XVIII y XIX; 10, 20, 22, 23, 32 y 33 de la Ley del Catastro Municipal Número 676 del Estado de Guerrero, ya que aún y cuando no se citaron en el recibo de pago; dichas normas son indispensables para la obtención de la cantidad a pagar del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y derechos por certificados catastrales, al prever concretamente la base de la primera contribución y la tarifa de la segunda; por lo que las mismas implícitamente fueron aplicadas en el acto y son susceptibles de controvertirse en la vía de amparo.

"Es importante **enfaticar** que en los casos en que si bien no existe invocación expresa de la norma jurídica que controvierte la recurrente, su contenido es indispensable para poder obtener la cantidad a pagar por el gobernado con motivo de la imposición de la contribución, **debe entenderse que la norma**



jurídica fue implícitamente aplicada dado que fue necesario atender su contenido para la emisión del acto, de ahí que sí causen perjuicio a la gobernada a pesar de no estar precisadas en el recibo de pago.

"Sirve de sustento a lo anterior, la tesis **2a. CLXXV/2000**⁵ sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE IMPUGNARLAS EN AMPARO ES AQUEL QUE TRASCIENDE A LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO, CAUSÁNDOLE UN PERJUICIO, CON INDEPENDENCIA DE QUE SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN SEA O NO CORRECTA.—Conforme a la interpretación jurisprudencial que ha efectuado la Suprema Corte de Justicia de la Nación de lo dispuesto en los artículos 4o., 73, fracciones V y VI, y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, el primer acto de aplicación que permite controvertir, a través del juicio de garantías, la constitucionalidad de una disposición de observancia general, es aquel que trasciende a la esfera jurídica del gobernado generándole un perjuicio que se traduce en una afectación o menoscabo a su patrimonio jurídico. Ahora bien, en caso de que el citado acto de aplicación carezca de la fundamentación y motivación debidas, que provoquen la interrogante sobre si el peticionario de garantías realmente resintió la individualización de la norma controvertida, como puede ser el caso en que la situación de hecho del quejoso no se ubique en el supuesto de la norma o que la autoridad haya realizado una cita equivocada de la disposición aplicable, el juzgador de garantías deberá analizar el acto de aplicación y la trascendencia que éste tenga sobre la esfera jurídica del quejoso, para determinar si el origen del perjuicio causado se encuentra efectivamente en el dispositivo impugnado, lo que le permitirá concluir que éste sí afecta su interés jurídico y, por tanto, resulta procedente su impugnación. La anterior conclusión encuentra apoyo, inclusive, en la jurisprudencia 221, visible en las páginas 210 y 211 del Tomo I, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, cuyo rubro es: «LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN.», de la cual deriva que cuando se reclaman en amparo indirecto disposiciones de observancia general, con motivo de su primer acto de aplicación, una vez determinada la procedencia del juicio, debe estudiarse la constitucionalidad de la norma

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de dos mil, página 447, registro ius: 190630.



impugnada y, posteriormente, en su caso, la legalidad del acto concreto de individualización, sin que ésta constituya impedimento alguno para que se aborde el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas.’

"Énfasis añadido.

"Del criterio transcrito se advierte que el juzgador de amparo debe analizar el acto con la finalidad de comprender si a través del mismo se aplicaron o no las normas controvertidas en amparo.

"Lo anterior es así, ya que de lo contrario bastaría con que las autoridades responsables no fundamentaran sus actos para impedir su impugnación en la vía de amparo, haciendo nugatorio el derecho a la jurisdicción de los gobernados; pues de reclamar las leyes aplicadas en vía de amparo, su asunto resultaría improcedente, porque la responsable omitió citar los fundamentos con base en los cuales actuó; cuestión que generaría impunidad e inseguridad jurídica al gobernado por no poder controvertir actos que lesionan su esfera jurídica.

"De conformidad con lo expuesto, es jurídicamente dable concluir que en el caso se está ante un sistema normativo de leyes, tanto que el artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco, (sic) Guerrero, con los diversos 2, fracciones XVIII y XIX; 10, 20, 22, 23, 32 y 33 de la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, al establecer la bases para el cálculo del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, evidentemente, se encuentran estrechamente relacionadas con la materia de impugnación de manera directa, casi indisociable.

"Cobra aplicación a lo sustentado la jurisprudencia 91/2018, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁶ que impone.

"AMPARO CONTRA LEYES. EL JUZGADOR FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA INTRODUCIR EN SU SENTENCIA EL ANÁLISIS DE NORMAS QUE NO FORMARON PARTE DE LA LITIS, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉN ESTRECHAMENTE

⁶ Editada en el Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, página 938, Décima Época, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.



RELACIONADAS CON LA MATERIA DE LA IMPUGNACIÓN, POR CONSTITUIR UN SISTEMA NORMATIVO. En atención a que la legislación de la materia y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecen que el Juez de amparo debe fijar la pretensión fundamental del quejoso y resolver de manera congruente con ello, se considera que cuando el tema esencial de la litis vincula necesariamente el examen de otras disposiciones legales, en virtud de la íntima relación o dependencia que existe entre éstas, por constituir un sistema normativo, lo conducente es que el estudio de constitucionalidad comprenda las normas vinculadas estrechamente dentro del sistema de que se trate, aunque no hubieran sido señaladas expresamente por el quejoso en el escrito de demanda, habida cuenta que de ello depende la posibilidad de emitir un pronunciamiento que resuelva de manera íntegra y congruente lo reclamado, pues lo contrario implicaría una violación al derecho fundamental de administración de justicia completa, sin que ello implique que el juzgador federal pueda variar la litis al introducir al estudio normas –no reclamadas– que no correspondan con la pretensión fundamental del quejoso o que no estén vigentes al momento de la presentación de su demanda, ya que la materia de la impugnación es lo que permite sostener la existencia de una conexión entre diversas disposiciones legales, por contener elementos normativos que se complementan entre sí, lo cual justifica la necesidad de realizar un análisis integral de ese articulado que guarda estrecha relación. Este criterio no implica que quede al arbitrio del juzgador incluir actos no reclamados y que no estén vinculados con la litis, ya que cuando se hace referencia a ‘sistema normativo’, se alude al conjunto de normas que regulan una figura jurídica particular y que están íntimamente relacionadas, de manera que ese sistema no pueda operar sin alguna de ellas.’

"Ahora, la parte quejosa aduce que la fórmula para calcular la base del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, al establecer tres valores alternativos en el que uno de ellos se refiere al **valor catastral**, hace necesario verificar el contenido de la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, misma que al contener un vicio de carácter formal –falta de refrendo–, es inconstitucional.

"• Análisis de las normas que sustentan el Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

"En principio, como se dijo en párrafos previos, este Tribunal considera que asiste razón a la quejosa al señalar que la fórmula para obtener la base del



impuesto sobre adquisición de inmuebles, necesariamente implica la remisión a la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, en virtud de que es en esta normatividad que se explica, cómo obtener el valor catastral de los predios y este valor, constituye uno de los tres parámetros que debe compararse para determinar la base del señalado impuesto.

"En ese contexto, determinado que ha sido que la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, forma un sistema junto con los dispositivos de la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, se pasa a verificar la constitucionalidad de dicha norma a partir del **vicio formal** que hizo valer el quejoso.

"Así, de la interpretación de los artículos 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 20, fracción III y 22, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, vigentes al **tres de enero de mil novecientos ochenta y cuatro** –fecha de expedición de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676–, conducen a determinar que dicha ley carece de un requisito de validez, consistente en la falta de refrendo del Secretario del ramo respectivo.

"En efecto, los artículos referidos disponen:

"De la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, vigente en esa época:

"**Artículo 74.** Son atribuciones del Gobernador del Estado:

"I. Iniciar ante el Congreso del Estado todas las Leyes que considere necesarias.

"...

"II. Publicar las Leyes y Decretos Federales y hacerlos cumplir.

"III. Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el Congreso del Estado.'



"**Artículo 76.** Las Leyes, Decretos, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el Gobernador promulgue, expida o autorice, **deberán para su validez y observancia, ser refrendados** por el Secretario General de Gobierno y **por el Titular del ramo a que el asunto corresponda**. Cuando ésta sea de la competencia de dos o más dependencias, deberán igualmente ser refrendados por los titulares de las mismas.'

"De la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, vigente en esa época:

"**Artículo 20.** La Secretaría General de Gobierno es el órgano encargado de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interna del Estado, correspondiéndole el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"**III. Refrendar, para que sean obligatorias, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que el Gobernador promulgue, expida o autorice, sin perjuicio de que lo haga el titular del ramo al que corresponda el asunto;**'

"**Artículo 22.** La Secretaría de Finanzas y Administración es el órgano encargado de la Administración de la Hacienda Pública del Estado y de prestar el apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo, correspondiéndole el despacho de los asuntos siguientes:

"I. Elaborar y proponer al Ejecutivo, los proyectos de leyes, reglamentos, presupuestos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para el manejo de los asuntos financieros, tributarios y de recursos humanos y materiales del Estado;'

"Los preceptos reproducidos evidencian que son atribuciones del Gobernador del Estado, entre otras, iniciar ante el Congreso del Estado, todas las leyes que considere necesarias, publicar las leyes y decretos y hacerlos cumplir, así como promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el Congreso del Estado, pues el artículo 76 de la Constitución local es claro al establecer que las leyes,



decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el gobernador promulgue, expida o autorice, deberán para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario General de Gobierno y por el Titular del ramo a que el asunto corresponda.

"La interpretación teleológica del numeral en comento, refiere que las leyes y demás disposiciones de carácter general que el Gobernador del Estado promulgue, expida o autorice, permite establecer que, no sólo se trata de las leyes que dicho mandatario emita, sino que también incluye a las que emanen de la Legislatura de la entidad.

"Del propio artículo también se obtiene que las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el gobernador promulgue, expida o autorice, **deberán para su validez y observancia, ser refrendados** por el secretario general de Gobierno y **por el Titular del ramo a que el asunto corresponda**.

"Por su parte, los diversos dispositivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero –ya transcritos–, disponen que la Secretaría General de Gobierno es el órgano encargado de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interna del Estado, correspondiéndole el despacho de múltiples asuntos, respecto de los cuales destaca el relativo a refrendar, para que sean obligatorias, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que el gobernador promulgue, expida o autorice, **sin perjuicio de que lo haga el titular del ramo al que corresponda el asunto**, esto es, que también requieren del refrendo del titular de la Secretaría correspondiente.

"Además, disponen que el entonces denominado secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Guerrero **es el órgano encargado de la administración de la Hacienda Pública del Estado**, y presta el apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo, correspondiéndole el despacho de diversos asuntos, respecto de los cuales destaca el relativo a elaborar y proponer al Ejecutivo, los proyectos de leyes, reglamentos, presupuestos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para el manejo de los asuntos financieros, tributarios y de recursos humanos y materiales del Estado; entre otras, es decir, que esta última autoridad es la encargada de la Hacienda Pública del Estado.



"Ahora, conforme a lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, en términos de su numeral 2o., debe decirse que es un hecho notorio que el decreto que contiene la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, no cumple con el requisito de refrendo, por parte del secretario de Finanzas del Estado, que constituye exigencia básica para la formación válida del acto legislativo, conforme a lo preceptuado por los numerales 76 de la Constitución Local y 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Guerrero, vigentes en la época de emisión de la citada ley del catastro municipal.

"Es así, en virtud de que basta acudir al Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, relativo al decreto que contiene (sic) Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, editada en el ejemplar de **tres de enero de mil novecientos ochenta y cuatro**, para constatar que no cumple con el requisito del refrendo por parte del secretario de Finanzas del Estado de Guerrero, mismo que en la parte que interesa establece lo siguiente:

**"Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676
Texto original.**

"Ley publicada en el Alcance al Número 1 del Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el martes 3 de enero de 1984.

"EL CIUDADANO LICENCIADO ***** , GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, A LOS HABITANTES DEL MISMO HACE SABER,

"Que por la Secretaría del H. Congreso Local, se me ha comunicado lo siguiente:

"EL HONORABLE QUINCUAGÉSIMO CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN NOMBRE DEL PUEBLO QUE REPRESENTA, TIENE A BIEN EXPEDIR LA SIGUIENTE:

"LEY DEL CATASTRO MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO NÚMERO 676



"CAPÍTULO I

"...

"TRANSITORIO

"...

"DIPUTADO PRESIDENTE.

"PROFRA. *****.

"DIPUTADO SECRETARIO.

"*****.

"DIPUTADO SECRETARIO.

"*****.

"Por lo tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

"EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Profr. y Lic. *****.
EL SECRETARIO DE GOBIERNO.

"LIC. *****.

"De lo anterior se advierte que el Secreto (sic) mencionado sólo fue refrendado por el secretario general de Gobierno, no obstante que el artículo 76 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, vigente al momento de su expedición, como requisito de validez obligaba al refrendo de las disposiciones de carácter general que el gobernador promulgara, al secretario del ramo que corresponda.

"Por ello, este Órgano Colegiado concluye que los dispositivos cuya constitucionalidad se controvierte, efectivamente, no cumplen con el requisito de refrendo por parte del entonces denominado secretario de Finanzas del Estado,



que constituye un requisito básico para la formación válida del acto legislativo, acorde a lo preceptuado por el numeral 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en la época de su promulgación.

"Lo anterior, dado que la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, es una norma de **naturaleza fiscal**, es claro que el aludido decreto, atendiendo al marco constitucional vigente al momento de su expedición, debía también ser refrendado por el entonces denominado secretario de Finanzas del Estado de Guerrero, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero; por lo que los artículos impugnados resultan ser **inconstitucionales por adolecer de un vicio formal en el proceso de creación**.

"En ese sentido, si la mencionada Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Guerrero, incumplió con ese mandato expresamente consignado en la Constitución Estatal y no satisfizo un requisito de formación válida de esos actos legislativos, ello genera la consecuencia de que los artículos reclamados y consecuentemente el acto de aplicación deben declararse inconstitucionales.

"Resulta aplicable a lo anterior, por identidad jurídica sustancial, la jurisprudencia 2a./J. 95/2011, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁷ de contenido:

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL FUNCIONARIO DEL RAMO RELATIVO.—Los decretos mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo ordena publicar las leyes o decretos expedidos por la Legislatura de dicha entidad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 93 de la Constitución Política local, pues al prever este precepto que toda ley o decreto será refrendado por el Secretario de Gobierno y por el funcionario del ramo relativo, es incuestionable que su texto literal no deja duda acerca de que también

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, materia constitucional, Novena Época, página 759, registro: 161489.



a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del Gobernador, les es aplicable el requisito de validez previsto en el referido precepto, a saber, que para ser obedecidos deben estar firmados o refrendados por el Secretario de Gobierno y por el funcionario del ramo relativo a que el asunto o materia del decreto corresponda. Así, por ejemplo, un decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado debe refrendarlo también el Secretario de Hacienda del Estado, conforme al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, y de no hacerse así, no satisface uno de los requisitos para la formación válida del citado acto legislativo.'

"Asimismo, es aplicable por analogía, la tesis XXI.2o.P.A.25 A (10a.), sustentada por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Circuito**,⁸ de contenido:

"CATASTRO MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO. LA LEY RELATIVA NÚMERO 676, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 3 DE ENERO DE 1984, CARECE DE VALIDEZ Y ES INCONSTITUCIONAL, AL NO HABER SIDO REFRENDADO EL DECRETO CORRESPONDIENTE POR EL SECRETARIO DEL RAMO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 95/2011, de rubro: «REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL FUNCIONARIO DEL RAMO RELATIVO.», determinó que conforme al artículo 93 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, en su texto anterior a la reforma publicada en el Periódico Oficial local el 30 de julio de 2013, los decretos promulgatorios, mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo de esa entidad ordena publicar las leyes o decretos expedidos por la Legislatura, deben estar firmados o refrendados por el secretario de Gobierno y por el funcionario del ramo relativo a que el asunto o materia del decreto corresponda pues, de lo contrario, no se satisface uno de los requisitos para su formación válida. Por su parte, el artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, vigente en 1984, señala que para su validez y observancia, las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general

⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, junio de 2018, Tomo IV, Décima Época, página 2953, registro: 2017220.



que el gobernador promulgue, expida o autorice, deben ser refrendados por el secretario general de Gobierno y por el titular del ramo que corresponda. En consecuencia, si el decreto que contiene la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, publicado en ese año, no tiene el refrendo del entonces secretario de Finanzas de la entidad, dicho ordenamiento carece de validez; lo que conlleva su inconstitucionalidad y la de los actos que de ella emanan.’

"Énfasis añadido.

"En consecuencia, debe concluirse que el pago y correlativo cobro del impuesto sobre adquisición de inmuebles, que se desprende de la documental relativa a la copia certificada del recibo oficial número *****⁹, de doce de marzo de dos mil dieciocho, resulta **inconstitucional**, ya que dicho acto, al constituir una individualización de la norma legal, contiene necesariamente los vicios de inconstitucionalidad que la ley le ha trasladado.

"Efectivamente, toda vez que las normas legales con base en las cuales se determinó la cantidad a pagar por concepto del impuesto principal reclamado, toman en cuenta el **valor catastral** del inmueble, mismo que como ya se explicó, se determina conforme a la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, es de concluirse la **inconstitucionalidad del pago realizado**, al fundarse en la aplicación de artículos en el caso así declarados, al transgredir el derecho fundamental de legalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el decreto por el que se expidió dicha **norma no fue refrendado** por el entonces secretario de Finanzas del Estado de Guerrero, con lo que no se satisfizo ese requisito para la formación válida del acto legislativo citado; razón suficiente por la que debe **concederse** el amparo y protección de la justicia federal.

"Por último, debe decirse que no es obstáculo que en la actualidad la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en su artículo 90, disponga que para su validez y observancia las leyes promulgadas por el gobernador, únicamente deberán refrendarse por el secretario general de Gobierno; y, los

⁹ Visible a foja 76 del expediente de amparo.



reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del gobernador deberán estar firmados por el secretario general de Gobierno o los secretarios de Despacho respectivos; toda vez que esa circunstancia, no genera una constitucionalidad sobrevenida del referido Decreto que contiene la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, que sólo fue refrendado por el citado secretario, pues como se ha visto, en la época en que fue expedido, la legislación local exigía que fueran suscritos, tanto por el secretario de Gobierno como por el secretario del ramo competente.

"De ahí que, no se justifica que las leyes que en aquel momento se promulgaron en contravención al procedimiento establecido en la Constitución Política del Estado de Guerrero, sean convalidadas en virtud de que en la actualidad la referida disposición normativa no exija ese requisito, ya que dicha circunstancia no subsana los vicios del procedimiento con que se promulgó el mencionado decreto, por lo que su aplicación causa perjuicio a los particulares.

"Tiene aplicación al respecto, por las razones jurídicas que la informan, la jurisprudencia PC.XVIII. J/5 A (10a.), del Pleno del Decimoctavo Circuito,¹⁰ del tenor siguiente:

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA REFORMA AL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL NO GENERA UNA CONSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 17 DE NOVIEMBRE DE 1999, QUE SÓLO FUE REFRENDADO POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO. Conforme a los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, vigentes en la fecha en que se expidió el decreto Número Quinientos Ochenta y Siete, por el que se derogó la Ley General de Hacienda y se adicionaron diversas disposiciones a la Ley General de Hacienda Municipal, publicado en el Periódico Oficial «Tierra y Libertad» el 17 de noviembre de 1999, ambas de esa entidad, todas las leyes,

¹⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, materia constitucional, página 710, registro: 2006893.



decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expidiera o promulgara el Ejecutivo del Estado, debían ser refrendados por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo a cuya dependencia compete el asunto. Ahora bien, la circunstancia de que el artículo 76 constitucional de la localidad, se hubiere reformado mediante Decreto Número Setecientos Veintisiete, publicado en el citado medio de difusión oficial el 20 de julio de 2005, y determine que los decretos promulgatorios que realice el titular del Ejecutivo Estatal, respecto de las leyes y los decretos legislativos, sólo deberán ser refrendados por el secretario de Gobierno, no genera una constitucionalidad sobrevenida del Decreto Quinientos Ochenta y Siete de referencia, que sólo fue refrendado por el citado secretario, pues en la época en que fue expedido, la legislación local exigía que fueran suscritos tanto por el secretario de Gobierno como por el secretario del ramo competente; además, no se justifica que las leyes que en aquel momento se promulgaron en contravención al procedimiento establecido en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Morelos, sean convalidadas en virtud de la reforma citada, ya que ésta no subsana los vicios del procedimiento con que se promulgó dicho decreto; por lo que su aplicación causa perjuicio a los particulares.'

"Énfasis añadido.

"OCTAVO.—**Efectos.** En las condiciones anotadas, al resultar fundados los agravios expuestos, lo que procede, **es modificar** la sentencia recurrida y **conceder el amparo solicitado por la quejosa** para que las autoridades responsables **–en su respectivo ámbito de competencia–** realicen lo siguiente:

"• Desincorporen de la esfera jurídica de la impetrante, la aplicación de los artículos 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez del Estado de Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2018; así como los diversos 2, fracciones XVIII y XIX; 10, 20, 22, 23, 32 y 33 de la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero número 676;

"• Consecuentemente, al estar fundada la autoliquidación en preceptos inconstitucionales, devuelvan **debidamente actualizada** la cantidad que pagó la impetrante por concepto de **impuesto sobre adquisición de inmuebles**, así como los impuestos adicionales (pro educación, asistencia social y pro caminos).



"Similares consideraciones fueron ponderadas por este Tribunal Colegiado al resolver los **amparos en revisión administrativa 32/2018 y 319/2018**, en sesiones de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho y diecisiete de enero de dos mil diecinueve, respectivamente."

2) Ejecutoria emitida por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativa 375/2018 (cuaderno auxiliar 1111/2018):

"SEXTO. **Estudio de agravios.** Los argumentos que hace valer el recurrente en su único motivo de disenso son esencialmente fundados.

"En su agravio, el recurrente aduce esencialmente, que el Juez de Distrito soslayó el verdadero argumento del primer concepto de violación, porque la jurisprudencia 2a./J. 85/2005, con base en la cual el Juez de amparo lo declaró inoperante es inaplicable, pues analiza un punto jurídico diverso al planteado.

"Para el quejoso esto es así, pues la jurisprudencia en comento establece que el sistema de determinación alternativa de la base gravable del impuesto sobre adquisición de inmuebles no trasgrede por sí solo el principio de legalidad.

"Sin embargo, sostiene el agraviado, que lo realmente planteado en el primer concepto de violación, radicaba en la inconstitucionalidad de la base del impuesto reclamado, porque se fijaba a partir de un factor inconstitucional (valor catastral), ya que su determinación remitía a la ley de catastro que no fue refrendada por el entonces secretario de Finanzas del Estado de Guerrero.

"Argumentos los anteriores que como se adelantó, devienen esencialmente fundados.

"Para evidenciar lo anterior, cabe señalar que en el primer concepto de violación de la demanda de amparo, el quejoso tildó de inconstitucional el artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco (sic); por las razones medulares siguientes:



"• El artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, que establece la base del impuesto sobre adquisición de inmuebles, devenía inconstitucional, en razón de que, para determinar la base para el cálculo del tributo respectivo, utilizaba una fórmula que involucraba el valor catastral del predio; contemplado en la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero número 676, legislación que a su vez resultaba inconstitucional, porque no fue refrendada al momento de su expedición (3 de enero de 1984), por el entonces secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Guerrero.

"• En ese sentido, si el artículo impugnado, establecía una fórmula en virtud de la cual los tres valores alternativos ineludiblemente se tenían que comparar para determinar, entre ellos, el más alto para determinar la base para calcular el impuesto; por ende, si se partía de la base que ninguno de esos valores debía ser ajeno al principio de legalidad tributaria, consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, se arribaba a la conclusión de que la fórmula prevista en dicho numeral no se encontraba ajustada a derecho; en razón de que la ilegalidad de una de las opciones posibles hacía inconstitucional toda la fórmula.

"• Tales argumentos, los sustentó el impetrante en las tesis «I.4o.A.474.A y I.7o.A.379 A» de rubros: 'ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE REGULA EL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER UNA BASE GRAVABLE ALTERNATIVA, NO SUPERA EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONSISTENTE EN LA TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.' e 'IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR DE GARANTÍAS CONCEDIDO CON MOTIVO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, IMPLICAN LA DESAPLICACIÓN DE LA NORMA Y LA DEVOLUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LA CANTIDAD ENTERADA.'

"• Con lo cual, concluyó el quejoso, quedaba demostrada la inconstitucionalidad del artículo en estudio, el cual determinaba la base del impuesto controvertido, misma que al ser un elemento esencial de la contribución hacía que desapareciera de la esfera jurídica del quejoso, la obligación de cubrirlo.



"Por su parte, el Juez de Distrito, en relación con el numeral en estudio, en la sentencia recurrida negó la protección constitucional solicitada, al declarar inoperante lo expresado en el primer concepto de violación, relativo a que el sistema de determinación alternativa de la base gravable del impuesto sobre adquisición de inmuebles resultaba violatorio del principio de legalidad tributaria, porque con la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 85/2005,¹¹ sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se resolvía de fondo el problema planteado; criterio cuyo contenido es el siguiente:

"ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES. EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER COMO SISTEMA DE DETERMINACIÓN ALTERNATIVA DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO EL AVALÚO PRACTICADO POR LA AUTORIDAD FISCAL O POR PERSONAS REGISTRADAS O AUTORIZADAS POR ELLA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO TRIBUTARIO DE LEGALIDAD.—De lo dispuesto en el numeral de referencia se advierte que el legislador estableció un sistema de determinación alternativa de la base gravable del gravamen en cuestión, en el que se prevé que el valor del inmueble que se considerará para tal efecto será el que resulte más alto entre el valor de la adquisición, el valor catastral determinado con la aplicación de los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 del mismo ordenamiento jurídico o el valor que resulte del avalúo practicado por la autoridad fiscal o por personas registradas o autorizadas por ella; ahora bien, el avalúo constituye un método que no viola el principio tributario de legalidad, en atención a que en debida observancia a dicho principio, aquello que está reservado a la ley son los diferentes métodos para la fijación de la base gravable del impuesto, misma que conforma el eje sustancial en la cuantificación de la obligación tributaria, no obstante es jurídicamente válido que una vez predeterminado en la ley el método a utilizar, se deposite en la letra de menor jerarquía normativa emitidos por la autoridad fiscal los criterios, principios y procedimientos que sean más idóneos para medir la base, tomando en cuenta aspectos técnicos, especializados, datos y factores económicos, entre otros, que incidan en aquélla en virtud del

¹¹ Tesis: 2a./J. 85/2005. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 449, Novena Época, registro: 178084.



lugar y momento en que se lleve a cabo el hecho imponible de la contribución, toda vez que por virtud de la naturaleza y dinámica de estos aspectos, requieren de una actualización permanente y conocimiento de las circunstancias que operan en el mercado inmobiliario; además, el hecho de que el Código Financiero del Distrito Federal encomiende la elaboración del manual de valuación y los lineamientos técnicos a la autoridad fiscal no implica, por sí mismo, que quede al arbitrio de ésta la determinación de la base del tributo, ya que aquéllos se realizan por peritos en la materia y deben ser observados por los entes públicos locales y cualquier otra persona autorizada o registrada para realizar los avalúos, al tratarse de parámetros generales que se fundamentan en esencia, en la objetividad del método, atendiendo al desarrollo económico, social y urbano que vive la Ciudad de México y sustentados en análisis exhaustivos de las características particulares del objeto del tributo, así como a las relaciones numéricas y factores de homologación necesarios para establecer, el valor del terreno y construcción del inmueble de que se trate, luego, la debida observancia de las directrices de mérito, incluso impiden la actuación arbitraria de la autoridad y, por ende, generan certidumbre al gobernado sobre los elementos que inciden en la cuantificación del hecho imponible que se realice bajo este método de determinación.¹²

"De lo anteriormente expuesto, se advierte que lo aseverado por el quejoso en su primer concepto de violación, no fue atendido de manera puntual por el Juez de Distrito, pues el quejoso hizo depender la inconstitucionalidad del artículo 18, fracción I, inciso a), de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco (sic), en que uno de los factores –en particular el valor catastral–, de los tres tomados en cuenta para determinar la base gravable del impuesto sobre adquisición de inmuebles, era inconstitucional, atento a que se calculaba conforme a lo previsto en la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, la cual no se encontraba refrendada; y por ende, si una de las tres posibles opciones susceptibles de tomarse en cuenta para el cálculo del tributo era ilegal, tornaba inconstitucional toda la fórmula.

¹² Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, materias constitucional y administrativa, Tesis: 2a./J. 85/2005, Novena Época, registro: 178084, Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia, página 449.



"En cambio, en la jurisprudencia 2a./J.85/2005, invocada por el Juez de Distrito en el fallo impugnado hace referencia a que la alternatividad de diversos factores, por sí misma, contemplada en el artículo 138 del Código Financiero del Distrito Federal, no viola el principio de legalidad tributaria; lo cual constituye un problema jurídico diferente al que se planteó por el impetrante, aquí recurrente.

"De igual forma, asiste razón al quejoso, en relación con el error en que incurrió el Juez Federal, al concluir el estudio del primer concepto de violación, al considerar que en el artículo reclamado '...se aprueban las tablas de valores unitarios de uso de suelo y de construcción que servirán de base al Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria...', para después, determinar la negativa del amparo, respecto de dicho numeral; pues con ello, se pone aún más en evidencia la incongruencia de la sentencia sujeta (sic) revisión.

"Así las cosas, ante lo fundado de lo aseverado por el quejoso, con fundamento en el artículo 93 de la Ley de Amparo, este Tribunal Colegiado, al asumir jurisdicción en la presente instancia, procederá al estudio del primer concepto de violación vertido por el quejoso en su demanda de amparo.

"SÉPTIMO.—**Estudio del primer concepto de violación.** En ese contexto, como se expuso en el apartado anterior, en su concepto de violación primero, medularmente el quejoso considera inconstitucional la Ley de Ingresos 648, para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, haciéndola depender de su vinculación con la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676; así como de la omisión del secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero de refrendar esta legislación.

"Tal planteamiento es fundado pero inoperante.

"Ciertamente, los artículos 73, fracción III, 76, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 20, fracción III, y 22, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, vigentes a la fecha de expedición de la ley de catastro comentada (tres de enero de mil novecientos ochenta y cuatro), disponían:



"**Artículo 74.** Son atribuciones del Gobernador del Estado:

"...

"**III.** Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el Congreso del Estado.'

"**Artículo 76.** Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el Gobernador promulgue, expida o autorice deberán, para su validez y observancia, ser refrendados por el secretario general de Gobierno y por el titular del ramo a que el asunto corresponda. Cuando ésta sea de la competencia de dos o más dependencias, deberán igualmente ser refrendados por los titulares de las mismas.'

"**Artículo 20.** La Secretaría General de Gobierno es el órgano encargado de conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interna del Estado, correspondiéndole el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"**III.** Refrendar, para que sean obligatorias, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que el Gobernador promulgue, expida o autorice, sin perjuicio de que lo haga el titular del ramo al que corresponda el asunto;'

"**Artículo 22.** La Secretaría de Finanzas y Administración es el órgano encargado de la Administración de la Hacienda Pública del Estado y de prestar el apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo, correspondiéndole el despacho de los asuntos siguientes:

"**I.** Elaborar y proponer al Ejecutivo, los proyectos de leyes, reglamentos, presupuestos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para el manejo de los asuntos financieros, tributarios y de recursos humanos y materiales del Estado;'

"Como se observa de los preceptos reproducidos, la validez y observancia de las leyes que el Gobernador del Estado de Guerrero promulgara, expidiera



o autorizara, requería el refrendo previo, tanto del secretario general de Gobierno, como del titular del ramo a que el asunto corresponda.

"También se observa que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Guerrero era el órgano encargado de la administración de la Hacienda Pública del Estado, y de prestar el apoyo administrativo que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo.

"Además, a este funcionario le correspondía elaborar y proponer al ejecutivo los proyectos de leyes, reglamentos, presupuestos y demás disposiciones que se requieran para el manejo de los asuntos financieros, tributarios y de recursos humanos y materiales de la entidad federativa.

"En la especie, es un hecho notorio para este tribunal colegiado que el decreto que contiene la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, no fue refrendado por el secretario de Finanzas del Estado; porque su publicación oficial es de este contenido relevante:

"Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676

"Texto original.

"Ley publicada en el Alcance al Número 1 del Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el martes 3 de enero de 1984.

"EL CIUDADANO LICENCIADO ***** , GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO, A LOS HABITANTES DEL MISMO HACE SABER,

"Que por la Secretaría del H. Congreso Local, se me ha comunicado lo siguiente:

"EL HONORABLE QUINCUAGÉSIMO CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN NOMBRE DEL PUEBLO QUE REPRESENTA, TIENE A BIEN EXPEDIR LA SIGUIENTE:



"Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676

"Capítulo I

"...

"Transitorio

"...

"Dado en el Salón de Sesiones del H. Poder Legislativo a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

"Diputado presidente.

"PROFRA. *****.

"Diputado secretario.

"*****.

"Diputado secretario.

"*****.

"Por lo tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

"EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Profr. y Lic. *****.

"EL SECRETARIO DE GOBIERNO.

"LIC. *****.

"Por consiguiente, es fundado que las disposiciones normativas impugnadas no fueron refrendadas por el titular del ramo, no obstante que ello constituía un requisito formal para su validez y observancia; sin embargo, ello no genera la inconstitucionalidad de las disposiciones que establecen el cálculo para el impuesto sobre adquisición de inmuebles.



"Ciertamente, el artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establece que en la actualidad, las leyes promulgadas por el Gobernador deberán ser refrendadas únicamente por el secretario general de Gobierno, para su validez y observancia.

"Entonces, desde la fecha de su expedición y hasta que las legislaciones locales exigían el refrendo del titular del ramo, la ley de catastro examinada no era constitucional ni legalmente válida y, por ello, no podía obligarse a los gobernados a observarla; de ahí que sobre los actos concretos de aplicación acaecidos durante ese plazo, pudiera considerarse que existió un vicio de legalidad de la ley.

"Empero, respecto de actos posteriores de aplicación, cuando ya no se requería el refrendo del titular del ramo, la ley de catastro es válida y debe observarse; por lo cual, las normas generales y su acto concreto de aplicación no trasgreden el principio de legalidad, en cuanto a su validez y observancia.

"Esto último sucede en la especie, pues el acto de aplicación de las normas generales controvertidas se efectuó el ocho de enero de dos mil dieciocho, como se advierte del recibo de pago acompañado por la responsable a su informe justificado.

"Consecuentemente, es inexacto que la falta de refrendo por el titular del ramo de la ley de catastro ocasione inseguridad jurídica a la impetrante; pues en ese momento, ya no era exigible ese requisito para su validez y observancia.

"Ello opera bajo la lógica de que el análisis sobre la constitucionalidad de una norma debe realizarse a partir del texto vigente al momento en que se resuelve el juicio de amparo; pues asumir como válida una postura contraria, conduciría al extremo de reconocer que en nuestro ámbito jurídico coexisten diversos sistemas legales, identificados por el contenido de las normas cuya vigencia y aplicación estaría condicionada al momento de su aplicación.

"Esta interpretación es inaceptable, porque el único sistema constitucional que puede emplearse para realizar el control concentrado es el que constituye



el derecho positivo y se encuentra vigente; pues no existe otro, porque precisamente la reforma o modificación del texto normativo, a partir de que entra en vigor, genera que deje de ser eje rector de aplicación y observancia el contenido anterior, porque ha sido sustituido.

"Bajo ese contexto, en nada beneficia al quejoso el contenido de las tesis «I.4o.A.474.A y I.7o.A.379 A» que cita bajo los rubros: 'ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL QUE REGULA EL IMPUESTO RELATIVO, AL ESTABLECER UNA BASE GRAVABLE ALTERNATIVA, NO SUPERA EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONSISTENTE EN LA TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.' e 'IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES. LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR DE GARANTÍAS CONCEDIDO CON MOTIVO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, IMPLICAN LA DESAPLICACIÓN DE LA NORMA Y LA DEVOLUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LA CANTIDAD ENTERADA.', pues con las mismas pretende evidenciar que cuando uno de los factores o valores que se toman en cuenta para determinar la base gravable del tributo sea ajeno al principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, constitucional, hace inconstitucional en su integridad la fórmula para su determinación o el numeral que la establece; supuesto, que acorde con lo estudiado no se actualiza en el caso concreto.

"En la medida de las consideraciones expuestas, lo procedente es en la materia de revisión, aunque por diversos motivos, confirmar la negativa del amparo en relación con las normas generales impugnadas, analizadas en este considerando."

Decisiones asumidas por los Plenos de ambos Órganos Colegiados que sustantivamente se contraponen en la parte considerativa correspondiente a la inconstitucionalidad de la Ley Número 648 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, **por su vinculación con la diversa Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, en lo tocante al requisito legislativo de validez y observancia, consistente en el refrendo por el secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero.**



Conclusión que se sostiene, porque el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con sede en Saltillo, Coahuila** (al resolver el amparo en revisión administrativa **375/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito**), consideró que aun cuando la Ley de Catastro del Estado de Guerrero, Número 676, no cumple con el requisito indicado –refrendo por el secretario de Finanzas y Administración de la entidad federativa mencionada–, esa circunstancia no generaba la inconstitucionalidad de las disposiciones que establecen el cálculo para el impuesto sobre adquisición de inmuebles, pues en el momento en que se efectuó el acto de aplicación, que fue el ocho de enero de dos mil dieciocho, ya no era exigible ese requisito para la validez y observancia de las leyes promulgadas por el Gobernador del Estado, acorde con lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en vigor, el cual sólo prevé el refrendo por parte del Secretario General de Gobierno.

Por otra parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión administrativa **57/2019**, consideró que de la interpretación de los artículos 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 20, fracción III y 22, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, vigentes al **tres de enero de mil novecientos ochenta y cuatro** –fecha de expedición de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676–, se podía determinar que esta última carecía del requisito de validez y observancia, consistente en el refrendo del secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero; por tanto, al no contar con ese requisito del proceso legislativo, la ley de catastro citada resultaba inconstitucional.

Sin que fuera obstáculo que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero vigente, en su artículo 90 sólo exija el refrendo por parte del secretario general de Gobierno para la validez y observancia de las leyes promulgadas por el gobernador, porque en la época en que fue expedida la ley de catastro de la entidad federativa mencionada, exigía el refrendo tanto del secretario de Gobierno como del secretario del ramo competente; de ahí que no se justificaba que las leyes promulgadas en contravención al procedimiento establecido en la Constitución Política del Estado de Guerrero fueran convalidadas



en virtud de la reforma constitucional que ya no exige ese requisito, porque esa circunstancia no subsana los vicios del procedimiento en el cual se promulgó el decreto mencionado, por lo que su aplicación causaba perjuicio a los particulares.

Bajo tal perspectiva, del examen de las consideraciones sustentadas por los Órganos Colegiados contendientes, antes relatadas, se advierten elementos suficientes para considerar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, dado que sobre un mismo punto de derecho, en concreto, se adoptaron criterios jurídicos discrepantes.

Así, el punto de contradicción a dilucidar se centra en establecer si el vicio formal en el proceso de creación de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, ante la falta de refrendo por el secretario de Finanzas y Administración de esa entidad federativa, se convalidó con la reforma a la Constitución Política del Estado, que en su texto vigente sólo exige el refrendo del secretario general de Gobierno.

QUINTO.—**Decisión.** Demostrado que sí existe contradicción de tesis sobre la cuestión jurídica especificada, procede determinar cuál es la tesis que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos del segundo párrafo del numeral 217 de la Ley de Amparo.

Para estar en aptitud de dirimir el punto jurídico materia de la contradicción, es pertinente considerar el contenido de los preceptos siguientes:

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

"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."

En el precepto constitucional transcrito se prevé el principio de irretroactividad de la ley, consistente en que las disposiciones contenidas en las normas no deben aplicarse hacia el pasado, afectando hechos o situaciones presentadas antes de su vigencia, problema que se conoce también como conflicto de leyes en el tiempo.

Figura jurídica que va de la mano con la diversa denominada *ultra actividad* de la ley, que consiste en que la norma, a pesar de haber sido derogada o abrogada, se sigue aplicando a hechos o actos producidos con posterioridad a la iniciación de la vigencia de la nueva ley, pero respecto de los cuales el legislador, en los artículos transitorios, establece que deben ser regidos por la anterior, lo que implica que para ellos sigue teniendo vigencia.

Ahora, el **artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero** (reformado mediante Decreto publicado el veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve), **vigente el tres de enero de mil novecientos ochenta y cuatro**, fecha en que se publicó la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero, Número 676, disponía:

"Artículo 76. Las Leyes, Decretos, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el Gobernador promulgue, expida o autorice, deberán para su validez y observancia, ser refrendados por el secretario general de Gobierno y por el titular del ramo a que el asunto corresponda. Cuando ésta sea de la competencia de dos o más dependencias, deberán igualmente ser refrendados por los titulares de las mismas."

En el precepto constitucional transcrito se estableció de manera expresa, como requisito de validez para las normas, que se llevara a cabo el refrendo por



el secretario general de Gobierno y por el titular del ramo al cual correspondiera el asunto.

La disposición constitucional aludida fue reformada mediante Decreto Número 453, de veintiocho de abril de dos mil catorce, en el cual el requisito para la validez y observancia de las leyes promulgadas por el gobernador del Estado de Guerrero se ubicó en el artículo 90, en los términos siguientes:

"Artículo 90. Todo servidor público de la administración pública estatal será responsable de los actos, omisiones y resoluciones emitidos que no se apeguen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de ellas emanen.

"1. Para su validez y observancia, las leyes promulgadas por el gobernador deberán refrendarse por el secretario general de Gobierno; y,

"2. Los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del gobernador deberán estar firmados por el secretario general de Gobierno y el o los secretarios de Despacho respectivos."

Entonces, conforme a la Constitución Política del Estado de Guerrero en vigor, las leyes promulgadas por el gobernador sólo deben ser refrendadas por el secretario general de Gobierno.

Luego, procede responder al planteamiento sobre la convalidación o no de la inconstitucionalidad con la que nació la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero (el tres de enero de mil novecientos ochenta y cuatro) por el defecto formal del que adolece su proceso legislativo, dada la falta de refrendo del secretario de Finanzas y Administración de esa entidad federativa, que exigía el artículo 76 de la Constitución Local vigente en el momento de la expedición de ese ordenamiento jurídico, **a través de la reforma a la Constitución Local que ya no lo exige como requisito de validez y observancia, en su artículo 90 en vigor.**

Al respecto, la reforma mencionada no subsana el vicio formal en el proceso de creación de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero, Número 676, al no cumplir con el requisito de validez previsto en el artículo 76 antes



transcrito, de la Constitución Política del Estado de Guerrero vigente al momento en que se expidió aquel ordenamiento jurídico, conforme al cual, para tener validez las leyes expedidas por el gobernador del Estado de Guerrero, debían ser ratificadas tanto por el secretario de Gobierno, como por el secretario del ramo correspondiente.

En efecto, en el texto de la ley de catastro referida, en la parte que interesa, únicamente se observa:

"Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo a los treinta y un días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

"EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Profr. y Lic. *****.

"EL SECRETARIO DE GOBIERNO.

"LIC. ***** ..."

Inserción en la que se pone de manifiesto que en el proceso de creación sólo participó con su refrendo el secretario de Gobierno, no así el diverso titular del ramo a que correspondía la norma, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, era el secretario de Finanzas y Administración de la propia entidad federativa, debido a la naturaleza hacendaria del citado cuerpo de leyes.

En ese orden de ideas, la **Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676**, carece de obligatoriedad, pues no satisfizo uno de los requisitos para la formación válida del acto legislativo, como lo es el refrendo por el secretario de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero, de conformidad con el artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, vigente en la época en que se publicó (**tres de enero de mil novecientos ochenta y cuatro**).

Sin que lleve a una conclusión distinta el que en la Constitución del Estado de Guerrero en vigor sólo se establezca el refrendo por el secretario general de Gobierno para la validez y obligatoriedad de las leyes promulgadas por el gobernador, porque a través de una reforma constitucional no es dable considerar subsanados los defectos en el proceso de creación de leyes que nacieron sin



observar lo dispuesto en la Constitución Local para su validez, en tanto ello significaría reconocerle efectos retroactivos en perjuicio de los gobernados.

En otras palabras, la reforma a la Constitución Local que deja de exigir el refrendo del secretario del ramo correspondiente no lleva a convalidar la constitucionalidad de una ley que desde su origen es inconstitucional, esto es, no origina que sobrevenga un perfeccionamiento del proceso de expedición de la ley cuando se requería del requisito de validez y obligatoriedad que no fue observado.

Por tanto, se concluye que, con independencia de que la Constitución del Estado de Guerrero vigente únicamente condicione la validez de las leyes promulgadas por el gobernador al refrendo del secretario general de Gobierno, prevalece la inconstitucionalidad de la Ley de Catastro Municipal del Estado de Guerrero 676 (sic). De ahí que también se considere el que no sea relevante la fecha en que aconteció el primer acto concreto de aplicación de ese ordenamiento jurídico, el cual resultó inválido.

Por las razones que la informan se cita la jurisprudencia que se comparte, de rubro (sic) y texto siguientes:¹³

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA REFORMA AL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL NO GENERA UNA CONSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 17 DE NOVIEMBRE DE 1999, QUE SÓLO FUE REFRENDADO POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO. **Conforme a los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos** y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, **vigentes en la fecha en que se expidió el decreto Número Quinientos Ochenta y Siete, por el que se derogó la Ley General de Hacienda** y se adicionaron diversas disposiciones a la Ley General de Hacienda Municipal, publicado en el

¹³ Jurisprudencia PC.XVIII. J/5 A (10a.), emitida por el Pleno del Decimoctavo Circuito, visible en la página 710, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, materias constitucional y administrativa, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro 2006893.



Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' el 17 de noviembre de 1999, **ambas de esa entidad, todas las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expidiera o promulgara el Ejecutivo del Estado, debían ser refrendados por el secretario general de Gobierno y por el secretario del ramo a cuya dependencia compete el asunto.** Ahora bien, la **circunstancia de que el artículo 76 constitucional de la localidad, se hubiere reformado mediante Decreto Número Setecientos Veintisiete**, publicado en el citado medio de difusión oficial el 20 de julio de 2005, **y determine que los decretos promulgatorios que realice el titular del Ejecutivo Estatal, respecto de las leyes y los decretos legislativos, sólo deberán ser refrendados por el secretario de Gobierno, no genera una constitucionalidad sobrevenida del Decreto Quinientos Ochenta y Siete de referencia**, que sólo fue refrendado por el citado secretario, **pues en la época en que fue expedido, la legislación local exigía que fueran suscritos tanto por el secretario de Gobierno como por el secretario del ramo competente; además, no se justifica que las leyes que en aquel momento se promulgaron en contravención al procedimiento establecido en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Morelos, sean convalidadas en virtud de la reforma citada, ya que ésta no subsana los vicios del procedimiento con que se promulgó dicho decreto; por lo que su aplicación causa perjuicio a los particulares."**

De igual manera, se comparte la jurisprudencia transcrita enseguida:¹⁴

"TRÁNSITO, TRANSPORTE Y EXPLOTACIÓN DE VÍAS Y CARRETERAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. LA LEY RELATIVA (ACTUALMENTE ABROGADA) ES FORMALMENTE INCONSTITUCIONAL, EN VIRTUD DE QUE LA FALTA DE REFRENDO DEL SECRETARIO DEL RAMO RESPECTIVO NO QUEDÓ SUBSANADA CON LOS DECRETOS EMITIDOS CON POSTERIORIDAD DONDE AQUÉL TUVO INTERVENCIÓN. En 1996, el año en que se emitió la Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, actualmente abrogada, para ser obedecidos por los decretos mediante los cuales el Titular del Poder Ejecutivo local disponía la publicación de leyes o

¹⁴ Tesis PC.XXVII. J/17 A (10a.), emitida por el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito, visible en la página 4152, Libro 69, agosto de 2019, Tomo IV, materias constitucional y administrativa, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con registro: 2020391.



decretos expedidos por la Legislatura de dicha entidad federativa, de conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política de dicho Estado (antes de su reforma en 2013), debían estar refrendados por el Secretario de Gobierno, y todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Gobernador del Estado debían estar firmados por el Secretario al que el asunto correspondiera. Luego, si desde su creación la Ley indicada no contó con el refrendo del titular del ramo relativo, esa violación de forma no quedó subsanada con la emisión de los Decretos Números 445 y 281, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el 22 de marzo de 2011 y el 14 de junio de 2013, respectivamente, a través de los cuales el legislador quintanarroense adicionó y reformó diversas disposiciones de la ley mencionada, aun cuando ambos fueron refrendados por el Secretario de Gobierno y por el Secretario de Infraestructura y Transporte del Estado de Quintana Roo, lo cual no subsana el vicio de inconstitucionalidad formal por lo que hace al (sic) todo el ordenamiento legal, ya que la violación de forma se originó desde su creación."

En tal virtud, se insiste, con independencia de la fecha en que aconteció el primer acto de aplicación, si la Ley de Castro (sic) Municipal del Estado de Guerrero Número 646 fue refrendada por el secretario de Gobierno y carece del correspondiente al secretario de Finanzas y Administración, como exigía el artículo 76 de la Constitución Política del Estado de Guerrero en la fecha en que aquel ordenamiento legal fue expedido, entonces resulta inconstitucional, ante el vicio generado en el proceso legislativo, en torno al requisito necesario para su validez.

El criterio adoptado también tiene apoyo en la jurisprudencia transcrita a continuación:¹⁵

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL FUNCIONARIO DEL RAMO RELATIVO. Los decretos mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo ordena publicar las leyes o decretos expedidos por la Legislatura de dicha en-

¹⁵ Jurisprudencia 2a./J. 95/2011, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 759, Tomo XXXIV, julio de 2011, materias constitucional y administrativa, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con registro: 161489.



tividad federativa, constituyen actos de los comprendidos en el artículo 93 de la Constitución Política local, pues al prever este precepto que toda ley o decreto será refrendado por el Secretario de Gobierno y por el funcionario del ramo relativo, es incuestionable que su texto literal no deja duda acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del Gobernador, les es aplicable el requisito de validez previsto en el referido precepto, a saber, que para ser obedecidos deben estar firmados o refrendados por el Secretario de Gobierno y por el funcionario del ramo relativo a que el asunto o materia del decreto corresponda. Así, por ejemplo, un decreto que reforma y adiciona disposiciones de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado debe refrendarlo también el Secretario de Hacienda del Estado, conforme al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, y de no hacerse así, no satisface uno de los requisitos para la formación válida del citado acto legislativo."

De conformidad con las razones antes explicadas, **el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, **es el sustentado por este Pleno del Vigésimo Primer Circuito**, acorde a las consideraciones sustentadas en esta ejecutoria y conforme la tesis que se redacta por separado a la presente resolución.

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 el Pleno del Vigésimo Primer Circuito, conforme a la tesis que se redacta por separado a la presente resolución.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron los integrantes del Pleno del Vigésimo Primer Circuito, Magistrado presidente Fernando Rodríguez Escárcega, Magistrada Xóchitl Guido Guzmán, Magistrado Othón Manuel Ríos Flores, Magistrado ponente Javier Leonel Santiago Martínez y Magistrado Ricardo Alejandro González Salazar, firmando los referidos Magistrados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 188 de la Ley de Amparo, ante el secretario de Acuerdos licenciado Abel Abarca Vargas, que autoriza y da fe.



"En términos de lo previsto en el artículo 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprimió la información considerada legalmente como reservada o confidencial, que encuadra en esa hipótesis normativa."

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.XXI. J/17 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas y en esta misma página.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 3/2015 (10a.), 2a./J. 91/2018 (10a.), PC.XVIII. J/5 A (10a.), PC.XXVII. J/17 A (10a.), XXI.2o.P.A.25 A (10a.), I.4o.A.474.A y I.7o.A.379 A citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas, del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas, del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, del viernes 9 de agosto de 2019 a las 10:17 horas, del viernes 22 de junio de 2018 a las 10:28 horas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 1324, con número de registro digital: 178828 y Tomo XXI, mayo de 2005, página 1471, con número de registro digital: 178444, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CATASTRO MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO. LA LEY RELATIVA NÚMERO 676, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 3 DE ENERO DE 1984, CARECE DE VALIDEZ Y ES INCONSTITUCIONAL AL NO HABER REFRENDADO EL TITULAR DEL RAMO EL DECRETO CORRESPONDIENTE. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, vigente en la época en que se publicó la Ley del Catastro Municipal del Estado de Guerrero Número 676, que establecía como imperativo formal que las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el gobernador promulgara, expidiera o autorizara, para su validez y observancia, debían ser refrendados por el secretario general de Gobierno y por el titular del Ramo a que el asunto corresponda, la falta de refrendo por el último de los citados, afecta el acto legislativo, pues adolece de uno de los requisitos para su formación válida. Por tanto, su inconstitucionalidad prevalece con independencia de que con motivo de una



reforma posterior a la Constitución Local sólo se exija el refrendo del secretario general de Gobierno, pues ello no convalida la inconstitucionalidad de una ley que nació sin observar el requisito de validez exigido en la Constitución Local en el momento en que fue expedida, esto es, no subsana los defectos en el proceso de creación que afectan su validez y, por ende, no origina que sobrevenga la constitucionalidad de una ley inválida; de ahí que sea irrelevante la fecha del acto concreto de aplicación, pues se está ante una ley inconstitucional desde su origen.

PLENO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

PC.XXI. J/17 A (10a.)

Contradicción de tesis 6/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito. 28 de octubre de 2020. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Fernando Rodríguez Escárcega, Xóchitl Guido Guzmán, Othón Manuel Ríos Flores, Javier Leonel Santiago Martínez y Ricardo Alejandro González Salazar. Ponente: Javier Leonel Santiago Martínez. Secretaria: Azucena Vázquez Garzón.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativa 57/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativa 375/2018 (cuaderno auxiliar 1111/2018).

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 6/2019, resuelta por el Pleno del Vigésimo Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



COMISIÓN DE MAGISTRADOS NOMBRADA POR EL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS PARA EJERCER LAS ATRIBUCIONES ANTES ENCOMENDADAS AL EXTINTO CONSEJO DE LA JUDICATURA. ES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE COMPETENTE PARA TRAMITAR Y RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SOMETIDOS A SU POTESTAD, HASTA LA FECHA EN QUE QUEDÓ INTEGRADA Y ENTRÓ EN FUNCIONES LA JUNTA DE ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA Y DISCIPLINA DEL PROPIO TRIBUNAL SUPERIOR.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER, EL SEGUNDO Y EL TERCER TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS NICOLÁS NAZAR SEVILLA Y ALFREDO CID GARCÍA. DISIDENTE Y PONENTE: GUILLERMO DEL CASTILLO VÉLEZ. ENCARGADO DEL ENGROSE: ALFREDO CID GARCÍA. SECRETARIA: OLGA LYDIA NÚÑEZ AGÜERO.

CONSIDERANDO:

(1) PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Federal; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis sustentada entre Tribunales Colegiados de este Circuito y un Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, en apoyo a uno de éstos.



(2) Ilustra al respecto, la jurisprudencia que enseguida se inserta:

"Décima Época

"Con número de registro digital: 2008428

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *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

De título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el Auxiliar tenga que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los Tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo Gene-



ral 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción.

"Contradicción de tesis 269/2014. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 26 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

"Tesis y/o criterios contendientes:

"Tesis PC.I.A. 1 K (10a.), de título y subtítulo: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y UN TRIBUNAL COLEGIADO AUXILIAR QUE RESOLVIÓ EN APOYO DE OTRO DE LA MISMA MATERIA Y CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA RESOLVER EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.', aprobada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 803, y

"El sustentado por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 5/2014.

"Nota: Los Acuerdos Generales 14/2013 y 11/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal citados, aparecen publicados en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 2, junio de 2013, página 1433 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, página 2421, respectivamente.



"Tesis de jurisprudencia 3/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiuno de enero de dos mil quince.

"Esta tesis se publicó el viernes 13 de febrero de 2015 a las 09:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de febrero de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013."

(3) SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por la Juez Sexto de Distrito en el Estado de Morelos y por la Comisión de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, esta última como parte en los asuntos de donde deriva la presente contradicción; de ahí que, formalmente, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

(4) TERCERO.—**Existencia de la contradicción.** Para determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, debe tenerse presente que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que debe considerarse que existe contradicción de tesis cuando las Salas del Máximo Tribunal 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.

(5) Apoya lo anterior, la siguiente jurisprudencia:

"Novena Época

"Con número de registro digital: 164120

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

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



"Tomo XXXII, agosto de 2010

"Materia: común

"Tesis: P./J. 72/2010

"Página: 7

"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 esencial-



mente 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.

"Contradicción de tesis 36/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 30 de abril de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

"Contradicción de tesis 34/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de enero de 2010. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Constanza Tort San Román.

"Contradicción de tesis 37/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de enero de 2010. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Paola Yaber Coronado.

"Contradicción de tesis 45/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de enero de 2010. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.



"Contradicción de tesis 6/2007-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 11 de marzo de 2010. Mayoría de nueve votos en relación con los puntos resolutive de la sentencia respectiva; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Sergio A. Valls Hernández; unanimidad de once votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Francisco Gorka Migoni Goslinga.

"El Tribunal Pleno, el doce de julio en curso, aprobó, con el número 72/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de julio de dos mil diez.

"Nota: La tesis P./J. 26/2001 y la parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 36/2007-PL citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIII, abril de 2001, página 76 y XXX, agosto de 2009, página 293, respectivamente."

(6) Asimismo, para estar en condiciones de determinar si hay contradicción de tesis, han de precisarse las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados contendientes.

(7) CUARTO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** El **Primer** Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión **194/2019**, estableció en la parte conducente, lo siguiente:

"(5) Establecido lo anterior, se procede a realizar el estudio que lleva a estimar a este Tribunal Colegiado que la autoridad responsable **comisión** designada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, **carece de competencia** para resolver el procedimiento administrativo de responsabilidad instaurado en contra de las aquí recurrentes.

"(6) Así, primeramente es pertinente establecer que la competencia en términos generales debe entenderse como la facultad o capacidad que tienen las autoridades jurisdiccionales para conocer y decidir sobre determinadas materias, así cabe distinguir entre competencia de origen, jurisdiccional y constitucional.



"(7) **La competencia de origen**, es la facultad legal establecida para llevar a cabo la designación en favor de un funcionario público, que posea los requisitos necesarios impuestos por la ley para desempeñar sus atribuciones; competencia, que no puede ser examinada a través del juicio de amparo, ya que se estima que el Poder Judicial de la Federación, no puede intervenir en una cuestión eminentemente política como es la designación de servidores públicos, en tanto que ello conlleva combatir la legitimación de la designación de las personas físicas de quien o quienes ejecutan los actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, y al discutirse su nombramiento como representantes de la autoridad, implicaría estudiar aspectos vinculados con la competencia de origen, lo cual no está jurídicamente permitido.

"(8) **La competencia jurisdiccional**, es la potestad del Estado convertido en autoridad para impartir justicia por medio de los tribunales, regulando los distintos procedimientos que han de sustanciarse ante éstos y que se surten de acuerdo con las circunstancias de materia, lugar, grado, cuantía que rodean al litigio planteado, la cual al no quedar comprendida en forma directa e inmediata en la garantía constitucional, es susceptible dirimirse procesalmente por el tribunal superior.

"(9) Finalmente, la que aquí interesa, **la competencia constitucional**, es la que deriva directamente de un precepto constitucional federal o local, esto es, la competencia constitucional consiste básicamente en que la autoridad que dicte el mandamiento que lesiona a un particular, debe contar, dentro de la esfera de sus facultades señaladas en la Constitución misma, con la de dictar el mandamiento de que se trata, de manera que una autoridad no pueda hacer uso incorrecto de la fuerza vinculatoria legal o de la fuerza pública del Estado, fuera de la esfera de sus atribuciones, para causar molestias a un particular.

"(10) Establecido lo anterior, en el caso a estudio, se tiene que con fecha **quince de febrero de dos mil dieciocho**, se publicó en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', el Decreto número **2589**, por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"(11) En lo que interesa, en el decreto mencionado se derogó el artículo **92** y reformó el contenido del diverso **92 A**, de la Constitución local, lo que dio lugar



a la **extinción** el (sic) **Consejo** de la Judicatura del Estado, otorgándole al **Pleno** del Tribunal Superior de Justicia, entre otras **facultades**, la de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, fijándose en su disposición transitoria décima tercera, un término máximo de noventa días hábiles, para que el Congreso del Estado de Morelos, expidiera la reforma respectiva a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, para adecuarla a la extinción del Consejo.

"(12) Así, mediante Decreto **2590**, publicado con fecha **dieciséis de febrero de dos mil dieciocho**, se reformaron y adicionaron, entre otras, diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; específicamente en su disposición transitoria **quinta**, se estableció que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, debía nombrar una comisión que estaría integrada por el presidente del Tribunal y dos Magistrados, así como un secretario general, a efecto de efectuar las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo de la Judicatura Estatal, la cual tendría su funcionamiento hasta en tanto que el Congreso realizara las adecuaciones a la citada ley, estableciéndose su vigencia desde el día de su publicación en términos del transitorio primero.

"(13) Por acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, nombra la citada comisión para que en forma temporal realizara las atribuciones del Consejo, respecto de las funciones administrativas, de disciplina y vigilancia del propio Poder Judicial.

"(14) Posteriormente, por Decreto **2611**, publicado el **cuatro de abril de dos mil dieciocho**, se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, estableciéndose en su artículo 86,¹ la **creación de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del**

¹ **Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes y en un Tribunal Laboral; así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes.

"La vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, **estarán a cargo de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, a quien le corresponderá también la administración de dicho Poder en general, en los términos que establezcan las leyes.**



Poder Judicial, quien será ser la encargada de vigilar la disciplina de sus integrantes, así como la administración en general de dicho poder, a excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.

"(15) Asimismo, en el diverso precepto legal **92-A**,² se prevé que **la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, se integrará

"Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente.

"El Poder Judicial contará con Jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran.

"Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial."

² **Artículo 92-A.** La **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo** que se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, estos últimos designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por el presidente del mismo.

"Para la elección de los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina deberá considerarse a funcionarios que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. Los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina durarán cuatro años en el cargo, con excepción de su presidente. Ninguno podrá ser designado para un nuevo periodo. Asimismo, serán sujetos de responsabilidad en términos de la ley.

"La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina gozará de independencia de gestión y técnica, así como para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley.

"La integración y facultades de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina se regirán por las disposiciones de la ley orgánica del Poder Judicial, de igual forma lo harán las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se ajustará a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

"A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete:

"I. Como obligación, convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial. Los Jueces de Primera Instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría de los miembros de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, conforme a lo previsto en la ley;

"II. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

"III. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;



por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia; la forma en que serán elegidos cada uno de sus integrantes, el tiempo que durarán en su cargo, sus facultades y competencia.

"(16) De igual forma, en sus disposiciones transitorias segunda, tercera, cuarta, quinta y séptima,³ se establece en esencia la derogación las normas

"IV. Iniciar investigación sobre la conducta de algún otro funcionario o empleado del Poder Judicial en los términos que señale la ley;

"V. Elaborar el presupuesto del Poder Judicial sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, con aprobación previa del Pleno;

"VI. Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, así como el de los juzgados y demás órganos judiciales e integrar el propuesto por el Tribunal Estatal Electoral, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y por el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes y remitir el proyecto global del Presupuesto del Poder Judicial para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado;

"VII. Determinar la creación de los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y

"VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas."

³ **"Segunda. El presente decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos."**

"Tercera. El Congreso del Estado contará con un plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las adecuaciones legislativas necesarias."

"Cuarta. De conformidad con el régimen transitorio de las reformas constitucionales aprobadas en sesión de la LIII Legislatura del Congreso del Estado, el 15 de diciembre de 2017, los recursos humanos, materiales y financieros, así como el acervo documental que se le hubiera transferido al Tribunal Superior de Justicia por parte del Consejo de la Judicatura, pasarán a formar parte de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado.

"Asimismo, los asuntos que se encuentren en proceso continuarán tramitándose en los términos de las Leyes aplicables, hasta su conclusión en lo que no contravengan este decreto, por parte de la referida Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina."

"Quinta. Dada la extinción del Consejo de la Judicatura, así como las reformas contenidas en el presente decreto, a fin de evitar interpretaciones incorrectas del marco jurídico vigente, las menciones que en otros ordenamientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los consejeros del mismo, se entenderán referidas a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial o a sus integrantes, respectivamente; sin que ello implique identidad entre dichos órganos ni sustitución alguna. Las funciones, facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia en cualquier ordenamiento legal, así como en contratos, convenios o acuerdos celebrados con Secretarías, Dependencias o Entidades de la Administración Pública Estatal, Federal, y de los Municipios, así como con cualquier persona física o moral, serán asumidos por la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con las atribuciones que mediante la presente reforma se le otorgan."



legales derivadas de las reformas a la Constitución Política del Estado de Morelos, mediante **Decreto número 2589**, por lo que a fin de evitar interpretaciones incorrectas del marco jurídico vigente, el legislativo estimó en su artículo quinto transitorio, que las menciones que en otros ordenamientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los consejeros del mismo, se entenderán referidas a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial o a sus integrantes, respectivamente, sin que ello implicara identidad entre dichos órganos ni sustitución alguna.

"(17) Además **de prever que las funciones, facultades, derechos y obligaciones a cargo del extinto Consejo, serán asumidos por la citada Junta**, así como que **los asuntos que se encuentren en proceso continuarán tramitándose en los términos de las leyes aplicables**, hasta su conclusión en lo que no contravengan al citado decreto, **por parte** de la referida **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina**.

"(18) Reforma que fue publicada el cuatro de abril de dos mil dieciocho y entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación, esto es, el **cinco de abril de dos mil dieciocho**, que si bien es cierto, en su disposición transitoria tercera establece que el Congreso del Estado contará con un plazo de noventa días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del decreto para realizar las adecuaciones legislativas necesarias, esto **no implica que la competencia** de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, **tuviera que posponerse hasta en tanto el órgano legislativo local, realice las reformas constitucionales**.

"(19) Ello, en virtud de que a partir del **cinco de abril de dos mil dieciocho**, con la entrada en vigor del Decreto **2611**, se había incorporado al Texto Constitucional Estatal la figura jurídica de la **Junta de Administración, Vigilan-**

"**Séptima**. Se **derogan las disposiciones legales derivadas de las reformas al Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve**, por lo que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5578, de 15 quince de febrero de 2018."



cia y Disciplina del Poder Judicial, otorgándole competencia constitucional para conocer y resolver, como en el caso a estudio, del procedimiento de responsabilidad administrativa, puesto que su competencia, integración e inicio de funciones, no se condicionó a la entrada en vigor de la adecuación de la ley orgánica por parte de (sic) poder legislativo, sino que fue desde el momento mismo de la entrada en vigor del decreto que la creó, que quedó investida de competencia constitucional para ejercer las facultades y atribuciones que establece el artículo 92-A, de la propia Constitución local.

"(20) Lo anterior es así, puesto que el Congreso del Estado definió un régimen transitorio para que con la entrada en vigor de las reformas constitucionales contenidas en el Decreto 2611, la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, fuera la que tuviera competencia para conocer y resolver sobre los asuntos –procedimientos administrativos–, que se encuentren en proceso, en términos de las leyes aplicables hasta su conclusión.

"(21) De lo que se concluye, que si bien es cierto el procedimiento de responsabilidad inició y se desahogó en sus etapas procesales cuando el extinto Consejo de la Judicatura Federal se encontraba en funciones, también lo cierto es, que a la fecha del dictado de la resolución reclamada, la que tenía la competencia constitucional para resolver el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de las recurrentes ***** y *****", lo era la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**.

"(22) En consecuencia, al carecer la Comisión del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, de competencia para resolver respecto de los procedimientos de disciplina y vigilancia de los integrantes del Poder Judicial Estatal, a partir de la entrada en vigor del Decreto 2611, la resolución reclamada de fecha veinte de junio de dos mil dieciocho por la cual se declara la existencia de responsabilidad administrativa en contra de las recurrentes, resulta violatoria del derecho humano de seguridad jurídica consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal.

"Resulta aplicable la Jurisprudencia del Pleno de (sic) Justicia de la Nación, de rubro y texto siguiente:



"COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACION ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.—Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculte a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la Constitución o a la ley; para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley fundamental o la secundaria."⁴

(8) Anterior criterio que, en esencia, reiteró en las ejecutorias relativas a los amparos en revisión **202/2019** y **189/2019**, fallados en sesiones de dieciocho y treinta y uno de octubre, ambas de dos mil diecinueve, respectivamente, cuyas transcripciones se obvian por resultar innecesarias.

(9) Por su parte, el **Séptimo** Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, al resolver el amparo en revisión **42/2019** (expediente auxiliar **218/2019** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito), en sesión de veintisiete de junio de dos mil diecinueve sostuvo en la parte conducente, lo siguiente:

⁴ Octava Época con número de registro digital: 205463. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 77, mayo de 1994, materia común, tesis P./J. 10/94, página 12.



"Resultan **infundados** los conceptos de violación en los que se alega que incorrectamente el Juzgado de Distrito determinó que la comisión era el órgano competente para emitir la resolución sancionadora que impugnó, toda vez que a quien correspondía el dictado era a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

"Ahora, en el Decreto **Dos Mil Quinientos Noventa**, publicado el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' de Morelos, en su edición 5579, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para Adolescentes y Juzgados Especializados, en cuya disposición transitoria quinta prevé lo siguiente:

"**Quinta.** El Pleno del Tribunal Superior de Justicia nombrará una comisión que estará integrada por el presidente del Tribunal y dos Magistrados, así como un secretario general, este último quien dará fe de sus actos, será designado por el presidente del Tribunal, a efecto de realizar las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo de la Judicatura, la cual tendrá su funcionamiento hasta en tanto este Congreso realice las adecuaciones a la presente ley respecto de las funciones administrativas, de disciplina y vigilancia del Poder Judicial a que se refieren las disposiciones transitorias tercera y décima tercera de las reformas contenidas en el Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, por lo que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial «Tierra y Libertad» número 5578, de 15 quince de febrero de 2018, referida en el presente decreto.'

"De la normatividad transcrita se advierte que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia nombrará una comisión que estará integrada por el presidente del Tribunal y dos Magistrados, así como un secretario general, a efecto de realizar las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo de la Judicatura, la cual iniciaría su funcionamiento hasta en tanto el Congreso realizara las adecuaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, respecto de las funciones administrativas, de disciplina y vigilancia.



"En ese contexto, en el Decreto **Dos Mil Seiscientos Once**, publicado el cuatro de abril de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' de Morelos, en su edición 5591, se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos con el propósito de fortalecer al Poder Judicial del Estado, entre ellas el artículo 92-A, para quedar en los términos siguientes:

"**Artículo 92-A.** La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo que se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, estos últimos designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por el presidente del mismo.

"Para la elección de los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina deberá considerarse a funcionarios que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

"Los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina durarán cuatro años en el cargo, con excepción de su presidente. Ninguno podrá ser designado para un nuevo periodo. Asimismo, serán sujetos de responsabilidad en términos de la ley.

"La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina gozará de independencia de gestión y técnica, así como para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley.'

"La integración y facultades de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina se regirán por las disposiciones de la ley orgánica del Poder Judicial, de igual forma lo harán las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se ajustará a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

"A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete:



"I. Como obligación, convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial.

"Los Jueces de Primera Instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría de los miembros de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, conforme a lo previsto en la ley;

"II. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

"III. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

"IV. Iniciar investigación sobre la conducta de algún otro funcionario o empleado del Poder Judicial en los términos que señale la ley;

"V. Elaborar el presupuesto del Poder Judicial sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, con aprobación previa del Pleno;

"VI. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados de los Tribunales del Poder Judicial, según el caso y de acuerdo con lo que la ley establezca;

"VII. Determinar la creación de los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y

"VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas. (énfasis añadido)

"El artículo en comento se reformó para establecer la integración de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, así como



la forma en que se elegirán sus integrantes, el tiempo en que duraría el encargo y sus facultades.

"Así, las disposiciones transitorias tercera, cuarta y quinta disponen lo siguiente:

"**Tercera.** El Congreso del Estado contará con un plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para realizar las adecuaciones legislativas necesarias.'

"**Cuarta.** De conformidad con el régimen transitorio de las reformas constitucionales aprobadas en sesión de la LIII Legislatura del Congreso del Estado, el 15 de diciembre de 2017, los recursos humanos, materiales y financieros, así como el acervo documental que se le hubiera transferido al Tribunal Superior de Justicia por parte del Consejo de la Judicatura, pasarán a formar parte de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado.

"Asimismo, los asuntos que se encuentren en proceso continuarán tramitándose en los términos de las Leyes aplicables, hasta su conclusión en lo que no contravengan este decreto, por parte de la referida Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina.'

"**Quinta.** Dada la extinción del Consejo de la Judicatura, así como las reformas contenidas en el presente decreto, a fin de evitar interpretaciones incorrectas del marco jurídico vigente, las menciones que en otros ordenamientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los consejeros del mismo, se entenderán referidas a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial o a sus integrantes, respectivamente; sin que ello implique identidad entre dichos órganos ni sustitución alguna.

"Las funciones, facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia en cualquier ordenamiento legal, así como en contratos, convenios o acuerdos celebrados con secretarías, dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal, Federal, y de los Municipios, así como con cualquier persona física o moral,



serán asumidos por la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con las atribuciones que mediante la presente reforma se le otorgan.'

"De los transitorios en comento se advierte que se otorgó al Congreso del Estado de Morelos un plazo de noventa días para que a partir de la entrada en vigor del decreto Dos Mil Seiscientos Once, realizara las adecuaciones legislativas necesarias para que iniciara el funcionamiento de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial.

"Asimismo, se establecen que los recursos humanos, materiales y financieros, así como el acervo documental que se le hubiera transferido al Tribunal Superior de Justicia por parte del Consejo de la Judicatura, pasarán a formar parte de la referida Junta; y que ésta conocerá de los asuntos que se encuentren en proceso hasta su conclusión.

"Luego, las menciones que en otros ordenamientos se hicieran del Consejo de la Judicatura y de los consejeros se entenderán referidas a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial o a sus integrantes, sin que ello implicara identidad entre dichos órganos ni sustitución alguna.

"Por último, que los contratos, convenios o acuerdos celebrados, serán asumidos por la citada Junta de acuerdo a las facultades que se le otorgaron.

"En ese tenor, contrario a lo controvertido por el recurrente, el juzgado federal no determinó que el plazo de noventa días correspondía a la obligación del Pleno del Tribunal para emitir el acuerdo y dar cumplimiento a la disposición transitoria quinta, con la finalidad de que se designara a los integrantes de la Junta.

"Lo anterior, porque la autoridad recurrida determinó que el plazo de noventa días hábiles se otorgaron para hacer las adecuaciones correspondientes en la Ley Orgánica del Poder Judicial, con la finalidad de que se materializara la integración de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, al encontrarse en el periodo de *vacatio legis* contenido en el transitorio tercero.



"En ese sentido, tal como lo determinó el juzgado de amparo, en el momento en que se dictó la resolución impugnada aún no habían cesado las funciones y facultades de la Comisión de Administración, Vigilancia y Disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, dado que únicamente habían transcurrido cincuenta y cinco días de los noventa que fueron otorgados como plazo por el constituyente para efectuar las adecuaciones a la ley orgánica; sin que lo anterior signifique una sustitución ni identidad entre la comisión y la Junta, pues la primera actúa hasta en tanto la segunda entre en funcionamiento.

"Luego, no se puede perder de vista que en la reforma al artículo 92-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se estableció que la integración y facultades de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial; razón por la cual, resulta indispensable que éstas se efectúen para que comience el funcionamiento de dicho órgano.

"En efecto, el mandato constitucional ordena tácitamente que será en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, en dónde se establezcan las facultades e integración de la Junta; por ende, una vez que suceda lo anterior, será ésta la encargada de emitir las resoluciones correspondientes en los procedimientos administrativos, pues a partir de ese momento sus funciones estarán vigentes y tendrá las atribuciones de administración que se tenían asignadas.

"Ahora bien, no le asiste razón al recurrente respecto a que el Decreto Dos Mil Quinientos Noventa fue superado por el diverso Dos Mil Seiscientos Once, pues de éste no se advierte lo anterior; por tanto, correctamente el Juzgado de Distrito realizó un estudio integral de ambas normatividades.

"En ese orden, se estima correcto que la autoridad recurrida determinara que la Comisión de Administración, Vigilancia y Disciplina del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, era competente para dictar la resolución reclamada el veinte de junio de dos mil dieciocho, en el expediente administrativo



60/2016, al encontrarse corriendo el plazo de noventa días para hacerse las adecuaciones legislativas para que iniciara el funcionamiento de la multicitada Junta y, posteriormente, el Pleno del Tribunal emita el acuerdo correspondiente para enviar las ternas y designe a sus integrantes."

(10) A su vez, el **Segundo** Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión **191/2019**, en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, sostuvo en la parte conducente, lo siguiente:

"Octavo.—**Estudio.** Expuesto lo anterior se destaca que, lo que se analiza en el presente asunto, es la **competencia de la Comisión de Magistrados para emitir la resolución reclamada**, bajo el argumento de que, **ya no era autoridad competente** en virtud de que con motivo de la reforma constitucional a que se refiere el Decreto **2589**, cesó en sus funciones siendo la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, la que resulta competente para emitirla, en términos del diverso Decreto **2611**, lo que se considera **es un aspecto previo, diferente a la emisión del acto reclamado emitido por parte de la Comisión de Magistrados responsable; y que tiene que ver con la designación, legitimación o vigencia de la propia comisión.**

"Ello, relacionado con una reforma constitucional y legal y, por ende, la materia del amparo va fuera de los límites del acto de autoridad frente al particular, porque el tema entonces tiene que ver con la designación de la autoridad, lo que aterriza en el terreno de la '**incompetencia de origen**' cuyo estudio, como ya se expuso, está vedado en el juicio de amparo.

"En efecto, cuestionar la **legitimidad** de la indicada Comisión de Magistrados, es a su vez debatir sobre la facultad otorgada al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos para formar o elegir a esa comisión.

"Ello, simultáneamente implicaría cuestionar la reforma constitucional que aparentemente abroga o anula la facultad reconocida en la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, al Tribunal Superior de Justicia para formar o



designar a la Comisión de Magistrados, de manera que estos últimos aspectos redundan única y exclusivamente en el ámbito de su existencia, legitimación o también conocida doctrinaria y jurisdiccionalmente como '**incompetencia de origen**'.

"Pretender desconocer la legalidad o constitucionalidad de un acto formalmente emitido por una autoridad en ejercicio de sus atribuciones, que en su oportunidad fue legalmente constituida, nos llevaría al escenario equiparado de una nulidad absoluta o de pleno derecho, o inexistencia, sin que existiera previamente tal declaración judicial.

Admitir que el acto en estudio en el juicio de amparo es nulo de pleno derecho o inexistente, porque la autoridad que lo emitió carecía de legitimación, sería tanto como tener que someter a escrutinio jurídico en el juicio de amparo, cuestiones que son ajenas a él, pues este medio de control constitucional solamente fue diseñado para resolver actos que surgen dentro de las relaciones de **supra a subordinación**, es decir, **estrictamente el acto de autoridad que viola o restringe derechos fundamentales, incluyendo, inclusive la competencia constitucional y la competencia legal, no así la 'incompetencia de origen.'**

"En el caso, la **competencia constitucional** surge en un inicio con la reforma a la Constitución local efectuada mediante Decreto **2589**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el **quince de febrero de dos mil dieciocho**, por la que se determinó desaparecer al Consejo de la Judicatura y también se facultó en el precepto **86**, al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para realizar sus funciones; y en la fracción **III** del numeral **92-A**, expresamente se le autorizó para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones; de conformidad con lo dispuesto en la ley.

"Además, al día siguiente, el Congreso del Estado de Morelos mediante el Decreto **2590** reformó y adicionó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos y encomendó al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad federativa la creación de una Comisión que haga las veces del extinto Consejo, lo que se materializó el **veintiséis de febrero de dos mil dieciocho**, al aprobarse por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos



el denominado 'Acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, que da cumplimiento a la disposición transitoria quinta, del Decreto 2590, por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y abroga la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para adolescentes y Juzgados Especializados', publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' de la indicada entidad el **veintiocho** del referido mes y año.

"Esa creación, le otorga a la Comisión competencia constitucional porque al desaparecer el Consejo de la Judicatura, es la propia Comisión la que tendrá las facultades legítimas y constitucionales para resolver las cuestiones que originariamente le correspondían al Consejo de la Judicatura.

"De ahí que no hay duda de que, la Comisión contaba con **competencia constitucional**; primero, por la disposición expresa del artículo **92-A**, fracción **III** de la Constitución local, cuyo texto se publicó el **quince de febrero de dos mil dieciséis**, mediante Decreto **2589**; y además, por el contenido del numeral **quinto transitorio** de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada por Decreto **2590** en el Periódico Oficial del Estado de Morelos de **dieciséis del mismo mes y año**.

"La propia Comisión también tiene el atributo de la **competencia legal**, porque conforme a la ley orgánica mencionada es el órgano eventual, constituido transitoriamente para desplegar todas las funciones que estaban encomendadas al Consejo de la Judicatura, de ahí que las facultades para tramitar y resolver los procedimientos previstos en la propia ley orgánica están reconocidas a la indicada comisión, y por eso se afirma que cuenta con **competencia legal**, al haberse también designado dicha comisión el **veintiséis de febrero de dos mil dieciocho**, por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

"Así, el acto que hoy se analiza en el juicio de amparo, al reunir los atributos de un acto de autoridad con competencia constitucional y legal, en perjuicio de un particular, puede válidamente analizarse y no es dable que en el propio juicio de amparo se haga un estudio en el que se excedan los límites de análisis que rigen al mismo; esto es, no es jurídicamente posible introducir el tema de la



incompetencia de origen, es decir, **la legitimidad o no de la autoridad responsable o incluso determinar su propia existencia o inexistencia**.

"En el amparo no debe juzgarse sobre la ilegitimidad de la autoridad, **sino simplemente sobre su competencia**, (constitucional y legal) pues si se declarara que una autoridad señalada como responsable, propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente.

"Se sostiene que **el amparo solo puede ocuparse de los actos concretos de la autoridad constituida**, pero no puede rebasar la línea que divide al acto mismo con los factores que influyeron en la formación, constitución o designación de la autoridad, así como tampoco de los relativos a su duración y menos aún de su vigencia o conclusión, porque esto corresponde a lo que en la teoría constitucional diseñada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le conoce como la '**incompetencia de origen**'.

"Esto es, los fenómenos a los que se alude en el párrafo anterior, (formación, constitución, designación, duración, vigencia o conclusión) constituyen lo que pudiera entenderse como 'competencia abstracta' o nacimiento de un ente del Estado dotado de los atributos propios de una autoridad.

"Así, se concluye que, en el juicio de amparo pueden y deben analizarse las posibles violaciones que surjan en materia de competencia legal (sólo en los casos permitidos); en tratándose de competencia constitucional (cuando el acto de autoridad se repute como acto inconstitucional en sí mismo); pero de ningún modo el juicio de amparo puede incursionar en el ámbito de la competencia abstracta o mejor llamada **incompetencia de origen** por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Tiene apoyo a lo anterior las tesis que son del tenor literal siguiente:

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 322573

"Instancia: Segunda Sala



"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: LXXXIV

"Materia: administrativa

"Página: 911

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN, GARANTÍA DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.—El artículo 14 constitucional al referirse a la «autoridad competente» no establece como garantía individual, la necesidad de que las autoridades hayan sido nombradas con arreglo a la ley respectiva; por lo que cualquier vicio que tenga el nombramiento de una autoridad, no implica la violación de garantías por cualquier acto que cometa en contra de un particular, ni todos los actos de dicha autoridad son ilegales y carecen de valor.

"Amparo administrativo en revisión 5377/44. Amezcua María. 20 de abril de 1945. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfonso Francisco Ramírez. La publicación no menciona el nombre del ponente.'

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 375873

"Instancia: Cuarta Sala

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: LXXV

"Materia: común

"Página: 8268

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN.—En el juicio de garantías, solo deben combatirse actos de autoridad, y por lo mismo no deben atacarse las incompetencias de origen, pues la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben constitucionalmente a otros poderes, y en el caso, si se declarara que la autoridad señalada como responsable, propiamente no es autoridad, el amparo interpuesto contra sus actos resultaría notoriamente improcedente.



"Amparo directo en materia de trabajo 7812/42. Huasteca Petroleum Company. 30 de marzo de 1943. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Roque Estrada. La publicación no menciona el nombre del ponente.'

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 337025

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: XXXV

"Materia: común

"Tesis:

"Página: 626

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN.—Las cuestiones relativas a la incompetencia de origen, no pueden ser dirimidas en el juicio de amparo.

"Amparo administrativo en revisión 3201/31. Vicente Guerrero. 26 de mayo de 1932. Unanimidad de cinco votos. Relator: Arturo Cisneros Canto.'

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 337035

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: XXXV

"Materia: común

"Página: 874

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN.—La Suprema Corte ha venido sosteniendo, uniformemente, que el juicio de amparo es ineficaz para investigar la incompetencia de origen de las autoridades responsables, toda vez que la única competencia protegida por medio del juicio de garantías, es la constitucional, o sea, la que se refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes; pero de ninguna manera puede dilucidarse, mediante el ejercicio de la acción



constitucional, la cuestión de la existencia o inexistencia de una autoridad o la de su legítima integración.

"Amparo administrativo en revisión 4273/31. Reyes Teruel Benjamín. 7 de junio de 1932. Unanimidad de cuatro votos. Relator: Daniel V. Valencia.'

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 364782

"Instancia: Tercera Sala

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: XXVII

"Materia: común

"Página: 443

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN.—El juicio de garantías sólo estudia la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no compete a la autoridad federal entrar en apreciaciones sobre si dicha autoridad está capacitada o impedida para dictar la resolución que se reclama.

"Amparo civil en revisión. Mena José. 17 de septiembre de 1929. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.'

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 288405

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: VII

"Materia: común

"Página: 1094

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN.—No cae bajo la jurisdicción de los tribunales federales, en la vía de amparo, ya que no es esa competencia a la que se refiere el artículo 16 constitucional.



"Amparo penal en revisión. Gual Vidal Juan. 20 septiembre de 1920. Mayoría de seis votos. Los Ministros Adolfo Arias y Gustavo A. Vicencio no estuvieron presentes, por las razones expuestas en el acta del día. Disidentes: Enrique Moreno y Benito Flores. La publicación no menciona el nombre del ponente.'

"Octava Época

"Con número de registro digital: 228527

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo III, Segunda Parte-1, Enero-Junio de 1989

"Materia: administrativa

"Página: 390

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN. NOCIÓN Y DIFERENCIAS CON LA COMPETENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.—La noción de incompetencia de origen, nació hacia la segunda mitad del siglo pasado, para significarse con ella los problemas que entrañaban la ilegitimidad de autoridades locales, (presidentes municipales, Magistrados y Jueces, así como gobernadores) por infracciones a las normas reguladoras de su designación o elección para desempeñar cargos públicos. Las razones aducidas para distinguirla de las irregularidades examinadas en el rubro de competencia del artículo 16 constitucional, fueron que el conocimiento de aquellas cuestiones por los tribunales Federales se traduciría en una injustificada intervención en la soberanía de las entidades federativas, y redundaría en el empleo del juicio de amparo como instrumento para influir en materia política, la noción de incompetencia de origen así limitada en principio al desconocimiento de autoridades locales de índole política o judicial, se hizo sin embargo extensiva —por la fuerza de la tradición en el lenguaje forense— a todos los casos en que por cualquier razón se discutiera la designación de un funcionario federal o local perteneciente inclusive al Poder Ejecutivo, o la regularidad de su ingreso a la función pública. Así, se introduce una distinción esencial entre la llamada «incompetencia de origen» y la incompetencia derivada del artículo 16 constitucional, de manera similar a lo sucedido en otras latitudes cuando frente a los funcionarios «de jure» se ha creado una teoría de los funcionarios «de facto», esto es, aquellos



cuya permanencia en la función pública es irregular, bien por inexistencia total o existencia viciada del acto formal de designación según cierto sector de la doctrina, bien por ineficacia sobrevenida del título legitimante, frecuentemente debida a razones de temporalidad o inhabilitación, según otros autores. El examen de la legitimidad de un funcionario y de la competencia de un órgano supone una distinción esencial: mientras la primera explica la integración de un órgano y la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para encarnarlo y darle vida de relación orgánica, la segunda determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros. En este sentido, el artículo 16 constitucional no se refiere a la legitimidad de un funcionario ni la manera como se incorpora a la función pública, sino a los límites fijados para la actuación del órgano frente a los particulares, ya que son justamente los bienes de éstos el objeto de tutela del precepto en tanto consagra una garantía individual y no un control interno de la organización administrativa. Portanto (sic), ni los tribunales de amparo ni los ordinarios de jurisdicción contencioso-administrativa federal, por estar vinculados al concepto de competencia del artículo 16 constitucional, reproducido en el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, pueden conocer de la legitimidad de funcionarios públicos, cualquiera que sea la causa de irregularidad alegada; lo anterior, sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa o quizá penal exigible a la persona dotada de una investidura irregular o incluso sin investidura alguna.

"Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"Amparo directo 2093/88. Carlos A. Cruz Morales. 5 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.'

"Por ello, resulta **fundado** el agravio del recurrente toda vez que el Juez de Distrito indebidamente analizó la **incompetencia de origen de la autoridad responsable**, al analizar su '**competencia**' en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que no le era permitido realizar.



"Tal interpretación no deja en estado de indefensión a la quejosa, porque con independencia de que se veda en el juicio de amparo la posibilidad de que a través del precepto **16** de la norma fundamental se cuestione la **incompetencia de origen de la autoridad responsable**, se otorga la posibilidad a la impetrante de amparo de cuestionar el acto de autoridad que aduce le causa perjuicio, tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, lo que será materia de estudio de fondo en el juicio constitucional, ya que como se ha dicho, no compete a la autoridad de amparo entrar en apreciaciones sobre si dicha autoridad estaba legitimada para dictar la resolución que se reclama."

(11) Mismo criterio sostuvo en las ejecutorias relativas a los amparos en revisión **215/2019**, **167/2019** y **176/2019**, dictadas en sesiones de veinticuatro y treinta y uno de octubre, todas de dos mil diecinueve, respectivamente, y que por economía procesal se omite su transcripción.

(12) Por su parte, el **Tercer** Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión **171/2019**, sostuvo en la parte relativa, lo siguiente:

"Por otra parte en una porción de su **primer agravio** aduce, que si bien es cierto, mediante aviso publicado con fecha tres de diciembre de dos mil diecisiete, se hizo del conocimiento a los aspirantes del concurso, que por una causa extraordinaria, no era posible publicar las calificaciones que se obtuvieron en el examen de la resolución del caso práctico, ni la lista de aspirantes que pasan a la etapa de cotejo y verificación de documentos, ello no quiere decir que se violentara al quejoso la garantía consagrada en el artículo 17 constitucional, ya que atendiendo a la tutela jurisdiccional, se han estado llevando a cabo las etapas establecida (sic) en el acuerdo de tres de octubre de dos mil diecisiete, sin que ello implique que se deban cumplir cabalmente los plazos y términos establecidos ya que cuando existen cuestiones extraordinarias, obedece a que por causa (sic) ajenas a la voluntad de las partes, se presentan circunstancias poco habituales o inusuales que impiden llevar el desarrollo normal del proceso, en este caso del examen de oposición, como la extinción del Consejo.

"Agrega, que en el decreto respectivo se estableció que las funciones, facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo del Consejo de la Ju-



dicatura del Estado de Morelos, serán asumidos por el Tribunal Superior de Justicia, siendo este último quien tiene que atender cuestiones jurisdiccionales y no todas y cada una de las atribuciones que en su caso le fueron asignadas al extinto órgano colegiado, pues si bien el Pleno nombró una Comisión, a efecto de realizar las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo, la cual tiene su funcionamiento hasta en tanto el Congreso del Estado realice las adecuaciones a la ley secundaria respecto de las funciones administrativas y de vigilancia del Poder Judicial.

"Sostiene, que si bien es cierto el cuatro de abril de dos mil diecinueve, fue publicado en el Periódico Oficial, el decreto a través del cual se realizan sendas modificaciones constitucionales específicamente por la que se crea la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, está (sic) no puede entrar en funciones hasta en tanto no se realicen las adecuaciones legislativas, por lo que se configura la figura de 'vacatio legis' ya que se encuentra pendiente la modificación de la legislación secundaria, de ahí que la Comisión de Magistrados en funciones del extinto Consejo de la Judicatura continúa en funciones hasta en tanto, el Congreso del Estado realice las adecuaciones a la ley respecto de las funciones, facultades y organización de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos.

"El agravio en estudio es **infundado**.

"Lo anterior se considera así, porque como ya se dijo dicha Comisión de Magistrados en funciones del extinto Consejo de la Judicatura fue creada mediante acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia mediante sesión extraordinaria celebrada el veintiséis de febrero del dos mil dieciocho.

"En la disposición quinta transitoria del Decreto Número Dos Mil Quinientos Noventa, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y abroga La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para Adolescentes y Juzgados Especializados, **publicado el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho**, se estableció que El Pleno del Tribunal Superior de Justicia nombrará una comisión que estará integrada por el presidente del Tribunal y dos Magistrados, así como un secretario general, este último quien dará fe de sus actos, será designado por el presidente del Tribunal, a efecto de realizar



las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo de la Judicatura.

"Por tanto, si la publicación de la lista de vencedores que pasan a la etapa de cotejo y verificación de documentos, sería el día tres de diciembre de dos mil diecisiete en la página web del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Morelos, con efectos de notificación para todos los interesados, y la Comisión fue creada para realizar las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo de la Judicatura, está tenía competencia para publicar la lista de los cuarenta y cinco lugares que pasan a la etapa (sic) de cotejo y verificación de documentos, sin que lo haya realizado.

"De manera que es correcto que el Juez de Distrito haya considerado que se conculca en su perjuicio el derecho de tutela judicial efectiva contenido en el artículo 17 constitucional, ya que el derecho de tutela judicial efectiva no comprende solamente la solución de controversias, pues la exigencia de que la impartición de justicia se efectúe de manera completa e imparcial, incluye también la plena ejecución de todas las resoluciones de las autoridades.

"Como lo señaló el Juez de Distrito, que para la obtención de una plena ejecución de dicha resolución, los sujetos vinculados a su acatamiento y las autoridades que lo emiten deben cumplir forzosamente con obligaciones específicas en él contenidas, ya que el imperativo previsto en el artículo 17 constitucional también constituye el sustento en que debe apoyarse toda determinación encaminada a seguir el cumplimiento pleno de las resoluciones judiciales o como en el caso del Acuerdo General Plenario de tres de octubre de dos mil diecisiete, pues el derecho de acceso a la administración e impartición de justicia se haría nugatorio si las resoluciones emitidas no fueran acatadas de manera pronta y expedita por quien se encuentra obligado a ello.

"Sin que sea óbice a lo anterior el que el día tres de diciembre de dos mil diecisiete, la Secretaria General del entonces Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Morelos, haya publicado un aviso por el cual se hace del conocimiento que por una cuestión extraordinaria, no fue posible publicar en esa fecha las calificaciones que se obtuvieron en el examen de resolución de un caso práctico ni la lista de aspirantes que pasan a la etapa de cotejo y verifica-



ción de documentos, dado que conforme a la disposición quinta transitoria del Decreto Número Dos Mil Quinientos Noventa, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y abroga La Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para Adolescentes y Juzgados Especializados, publicado el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, tenía facultades para hacer la publicación de esa lista.

"Por tanto, la falta de terminación de la etapa denominada 'solución de caso práctico' correspondiente a la segunda fase del concurso de mérito, de la que se duele el quejoso, trastoca el principio de seguridad jurídica, pues la autoridad no ha concluido el referido proceso por alrededor de trece meses hasta la presentación de la demanda, y con ello se vulnera el derecho de tutela efectiva del quejoso, al no acatar los plazos establecidos en el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Morelos, de tres de octubre de dos mil diecisiete, que establece los Lineamientos Generales del Concurso Abierto de Oposición para Acceder al Cargo de Juez de Primera Instancia o Menor Mixto del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos."

(13) De las transcripciones anteriores, se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver la problemática planteada, mantuvieron posturas contradictorias.

(14) En efecto, el **Primer** Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito sostuvo que la **Comisión** designada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, **carece de competencia** para resolver los procedimientos administrativos de responsabilidad instaurados contra servidores públicos del Poder Judicial local, de conformidad con los Decretos **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa), relativo a las reformas y adiciones, entre otras, a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; y **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", respectivamente, los días quince y dieciséis de febrero, así como cuatro de abril,



todos de dos mil dieciocho, en virtud de que **a partir del cinco de abril del mismo año**, con la entrada en vigor del último de los decretos en cita, se **incorporó** al **Texto Constitucional Estatal** la figura jurídica de la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, otorgándole competencia constitucional para conocer y resolver tales procedimientos, sin que el hecho de que el Congreso de la entidad contara con noventa días hábiles para realizar las adecuaciones legislativas necesarias, implicara que el ejercicio competencial de esa Junta tuviera que **posponerse** hasta que dichas reformas se materializaran.

(15) El **Séptimo** Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región determinó que, conforme a los mismos decretos, la **Comisión** designada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, **sí es competente** para resolver los procedimientos administrativos de responsabilidad seguidos contra servidores públicos del Poder Judicial de dicha entidad, porque el artículo tercero transitorio del Decreto 2611 (Dos Mil Seiscientos Once) otorgó al Congreso local un plazo de noventa días, contado a partir de su entrada en vigor, para que realizara las adecuaciones legislativas necesarias sobre la integración y facultades de la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, a fin de que pudiera iniciar su funcionamiento, razón por la cual estimó indispensable que éstas se efectuaran.

(16) El **Segundo** Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito determinó que, toda vez que el tema de análisis es la **competencia** de la Comisión de Magistrados para resolver los procedimientos administrativos de responsabilidad seguidos contra servidores públicos del Poder Judicial del Estado, **derivada de las reformas constitucional y legal** a que se refieren los decretos en comento, la materia del reclamo en amparo, en ese aspecto, queda fuera de los límites del acto de autoridad frente al particular, porque el tema citado **en realidad tiene que ver con la existencia y legitimidad de la autoridad responsable**, lo que aterriza en el terreno de la **incompetencia de origen**, cuyo estudio está vedado en el juicio de amparo; esto es, no compete a la autoridad de amparo entrar en apreciaciones sobre si dicha Comisión estaba **legitimada** para dictar la resolución que se reclamó, bajo el argumento de que para tal fecha ésta **ya no existía**, al haber sido creada la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, mediante Decreto 2611 (Dos Mil Seiscientos Once).



(17) A su vez, el **Tercer** Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito también sostuvo el criterio atinente a que, en atención a los decretos ya referidos, la **Comisión** nombrada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, **sí es competente** para realizar las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo de la Judicatura, particularmente, en el caso sometido a su conocimiento, en lo atinente a la publicación de la lista de los cuarenta y cinco aspirantes que pasan a la etapa de cotejo y verificación de documentos del Concurso Abierto de Oposición para Acceder al Cargo de Juez de Primera Instancia o Menor Mixto del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en términos de lo señalado en el Acuerdo General del Pleno del –extinto– Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la misma entidad, de tres de octubre de dos mil diecisiete, que establece los lineamientos generales de aquél.

(18) De lo antes reseñado se advierte que los órganos colegiados contendientes sostienen **cráterios jurídicos discrepantes** en torno a un **mismo punto de derecho** y sobre el **mismo problema jurídico central**, como lo es el atinente a si la **Comisión de Magistrados nombrada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos** es **competente** para resolver procedimientos administrativos que originalmente correspondía conocer y resolver al Consejo de la Judicatura local, **cuando aún no transcurría el plazo concedido** en el decreto de reforma constitucional relativo para que se hiciera la adecuación legislativa que regulara el funcionamiento de la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial** local, como se sostiene por una parte, o bien si, como se sostiene, conforme a la diversa perspectiva, la referida **Comisión** debe entenderse sustituida para tales efectos, a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional número Dos Mil Seiscientos Once, por la **Junta** en mención, con independencia de que aún no se hubiese emitido la adecuación legislativa que permitiera su funcionamiento, lo que conduce a concluir que **sí existe la contradicción de tesis**, aun cuando los recursos de revisión en los que cada tribunal colegiado se pronunció, deriven de procedimientos de diversa naturaleza.

(19) Sin que tampoco sea obstáculo que los actos reclamados en los juicios de amparo en revisión del conocimiento tanto del Segundo como del Tercer Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa de este Circuito, hubieran acontecido en una temporalidad posterior a la acotada en el tema de la



presente contradicción, pues dicha circunstancia atañe solamente a un elemento secundario diferente, que en nada incide sobre el punto de derecho a dilucidar, en el que sí convergen todos los casos analizados.

(20) Lo anterior se precisa, con apoyo 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.", previamente transcrito.

(21) QUINTO.—**Estudio de fondo y determinación del criterio que debe prevalecer.** En términos del artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo, al resolver una contradicción de tesis, este órgano plenario está facultado para acoger alguno de los criterios discrepantes o sustentar uno diverso.

(22) En ese entendido, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de este Pleno de Circuito, conforme a las consideraciones y fundamentos legales que se exponen a continuación.

(23) El tema planteado, como se ha visto, estriba en determinar la autoridad competente para conocer y resolver de los procedimientos derivados de las facultades previstas en el artículo 92-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, esto es, si en atención a los Decretos **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa) y **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), que reformaron diversas disposiciones de la Constitución local citada, lo es la **Comisión designada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos** o la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial Estatal**.

(24) A fin de resolver la presente contradicción, conviene reproducir la parte conducente de los decretos en mención.

"Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre



y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

"...

"Artículo 92. Derogado.

"Artículo 92-A. Son facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Presentar a consideración del órgano político del Congreso del Estado, los dictámenes técnicos y el expediente de los Magistrados que concluyan sus funciones, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluyan su encargo;

"II. Convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial. Los Jueces de Primera Instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría simple del total de sus integrantes;

"III. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

"IV. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

"V. Iniciar investigación sobre la conducta de algún Juez u otro funcionario o empleado del Poder Judicial;

"VI. Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, así como el de los Juzgados, y demás Órganos Judiciales, así como recibir del Tribunal Electoral del Estado de Morelos su propuesta de presupuesto, sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta constitución y remitirlos para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado;



"VII. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados del Poder Judicial de acuerdo con lo que la ley establezca;

"VIII. Crear los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y

"IX. Las demás que le confiera este mismo ordenamiento u otras leyes.

"...

"Disposiciones transitorias.

"Décima tercera. En un término máximo de noventa días hábiles, a partir de la declaratoria correspondiente, el Congreso del Estado deberá expedir la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia para adecuarla a la extinción del Consejo de la Judicatura.

"Décima cuarta. El Consejo de la Judicatura quedará formalmente extinto, una vez entrada en vigor las reformas del presente decreto. Los asuntos que se encuentren en trámite o en proceso al entrar en vigor el presente decreto, continuarán tramitándose en los términos de las Leyes aplicables, hasta su conclusión en lo que no contravengan con este decreto.

"Décima sexta. Las menciones que en otros ordenamientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los consejeros del mismo, se entenderán referidas al Pleno del Tribunal Superior de Justicia y los Magistrados que lo integran respectivamente.

"Décima séptima. Las funciones, facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, de su titular en cualquier ordenamiento legal, así como en contratos, convenios o acuerdos celebrados con secretarías, dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal, Federal, y de los Municipios, así como con cualquier persona física o moral, serán asumidos por el Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con las atribuciones que mediante la presente reforma se le otorga."



"Decreto Número Dos Mil Quinientos Noventa por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y abroga la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para Adolescentes y Juzgados Especializados.

"...

"Disposiciones transitorias.

"Quinta. **El Pleno del Tribunal Superior de Justicia nombrará una comisión** que estará integrada por el presidente del Tribunal y dos Magistrados, así como un secretario general, este último quien dará fe de sus actos, será designado por el presidente del Tribunal, **a efecto de realizar las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo de la Judicatura**, la cual tendrá su funcionamiento hasta en tanto este Congreso realice las adecuaciones a la presente ley (sic) respecto de las funciones administrativas, de disciplina y vigilancia del Poder Judicial a que se refieren las disposiciones transitorias tercera y décima tercera de las reformas contenidas en el Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, por lo que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5578, de 15 quince de febrero de 2018, referida en el presente decreto."

"Decreto Número Dos Mil Seiscientos Once por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos con el propósito de fortalecer al Poder Judicial del Estado.

"...

"Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes y en un Tribunal Laboral; así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes.



"La vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, estarán a cargo de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, a quien le corresponderá también la administración de dicho Poder en general, en los términos que establezcan las leyes.

"Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente.

"El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran.

"Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial.

"...

"Artículo 92-A. La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo que se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, estos últimos designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por el presidente del mismo.

"Para la elección de los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina deberá considerarse a funcionarios que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

"Los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina durarán cuatro años en el cargo, con excepción de su presidente. Ninguno podrá ser designado para un nuevo periodo. Asimismo, serán sujetos de responsabilidad en términos de la ley.



"La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina gozará de independencia de gestión y técnica, así como para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley.

"La integración y facultades de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina se regirán por las disposiciones de la ley orgánica del Poder Judicial, de igual forma lo harán las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se ajustará a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

"A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete:

"I. Como obligación, convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial.

"Los Jueces de Primera Instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría de los miembros de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, conforme a lo previsto en la ley;

"II. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

"III. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

"IV. Iniciar investigación sobre la conducta de algún otro funcionario o empleado del Poder Judicial en los términos que señale la Ley;

"V. Elaborar el presupuesto del Poder Judicial sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, con aprobación previa del Pleno;



"VI. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados de los Tribunales del Poder Judicial, según el caso y de acuerdo con lo que la ley establezca;

"VII. Determinar la creación de los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarios que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y

"VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas.

"Disposiciones transitorias

"...

"Segunda. El presente decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos.

"Tercera. El Congreso del Estado contará con un plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones legislativas necesarias.

"Cuarta. De conformidad con el régimen transitorio de las reformas constitucionales aprobadas en sesión de la LIII Legislatura del Congreso del Estado, el 15 de diciembre de 2017, los recursos humanos, materiales y financieros, así como el acervo documental que se le hubiera transferido al Tribunal Superior de Justicia por parte del Consejo de la Judicatura, pasarán a formar parte de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado.

"Asimismo, los asuntos que se encuentren en proceso continuarán tramitándose en los términos de las leyes aplicables, hasta su conclusión en lo que no contravengan este decreto, por parte de la referida Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina.

"Quinta. Dada la extinción del Consejo de la Judicatura, así como las reformas contenidas en el presente decreto, **a fin de evitar interpretaciones incorrectas del marco jurídico vigente, las menciones que en otros orde-**



namientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los consejeros del mismo, se entenderán referidas a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial o a sus integrantes, respectivamente; sin que ello implique identidad entre dichos órganos ni sustitución alguna.

"Las funciones, facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia en cualquier ordenamiento legal, así como en contratos, convenios o acuerdos celebrados con secretarías, dependencias o entidades de la Administración Pública Estatal, Federal, y de los Municipios, así como con cualquier persona física o moral, serán asumidos por la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con las atribuciones que mediante la presente reforma se le otorgan.

"...

"Séptima. Se derogan las disposiciones legales derivadas de las reformas al Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, por lo que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5578, de 15 quince de febrero de 2018."

(25) De estas transcripciones, respecto al Decreto Número **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), publicado el **quince de febrero de dos mil dieciocho**, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", por el cual se **reformaron** diversas disposiciones de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**, se advierte, en lo que a este asunto interesa, que fue derogado su artículo 92 y se reformó su numeral 92-A, lo que dio lugar a la **extinción del Consejo de la Judicatura del Estado, otorgándole al Pleno del Tribunal Superior de Justicia** de la entidad, las facultades que aquél tenía encomendadas, como son, entre otras, las de **administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial**, así como la de **convocar**, conforme a las modalidades establecidas por la ley, **a concursos de méritos y a exámenes de oposición**, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial, aunado a que se fijó en su



disposición transitoria décima tercera, un término máximo de noventa días hábiles, para que el Congreso del Estado de Morelos expidiera la reforma respectiva a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, para adecuarla a la extinción del Consejo.

(26) Por su parte, mediante el Decreto **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa), publicado el **dieciséis de febrero de dos mil dieciocho** en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", vigente a partir de esa misma fecha según el contenido de su disposición transitoria primera, se **reformaron y adicionaron**, entre otras, diversas disposiciones de la **Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado**; asimismo, específicamente en su **disposición transitoria quinta**, se estableció que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia debía nombrar una **Comisión** que estaría integrada por el presidente del Tribunal y dos Magistrados, así como por un secretario general, a efecto de **realizar las funciones que en forma colegiada venía ejerciendo el extinto Consejo de la Judicatura Estatal**, la cual tendría su **funcionamiento hasta en tanto el Congreso realizara las adecuaciones a la citada ley**, respecto de las funciones administrativas, de disciplina y vigilancia del Poder Judicial, a que se refieren las disposiciones transitorias tercera y décima tercera de las reformas contenidas en el Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve) antes citado.

(27) Cabe precisar que por **acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil dieciocho**, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia **nombró a la citada Comisión**, para que **en forma temporal** ejecutara las atribuciones que el extinto Consejo de la Judicatura tuvo constitucional y legalmente encomendadas; entre ellas, las de administración, vigilancia y disciplina del propio Poder Judicial, así como la de convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concursos de méritos y a exámenes de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial.

(28) Por lo que se refiere al diverso Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), publicado el **cuatro de abril de dos mil dieciocho** en el mismo medio oficial de difusión, por el que se **reformaron** diversas disposiciones de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**, se advierte que en su artículo **86** se dispuso la **creación** de la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, órgano administrativo encargado de vigilar la disciplina de sus integrantes, así como la administración en general de dicho poder,



hecha excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.

(29) Adicionalmente, en su diverso numeral **92-A** se previó que la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial** sería integrada por el presidente en funciones, del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo sería de dicha Junta, así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia; la forma en que serán elegidos cada uno de sus integrantes, al igual que el tiempo que durarán en su cargo, sus facultades y competencia. También se señalaron, enunciativa mas no limitativamente, los asuntos de su competencia, precisándose que su integración y facultades se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

(30) En sus **disposiciones transitorias segunda, tercera, cuarta, quinta y séptima**, se establece, en esencia, su entrada en vigor a partir del día siguiente al de su publicación, la **derogación** de las normas legales derivadas de las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos mediante Decreto Número 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), es decir, de aquellas que le otorgaban al Pleno del Tribunal Superior de Justicia las facultades que estuvieron a cargo del otrora Consejo de la Judicatura, entre otras, las de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, así como la de convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial, y con la finalidad de **evitar interpretaciones incorrectas del marco jurídico vigente**, el legislador precisó que las menciones que en otros ordenamientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los consejeros a éste adscritos, deberían entenderse referidas a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial o a sus integrantes, respectivamente, sin que ello implique identidad entre dichos órganos ni sustitución alguna.

(31) Además, que las funciones, facultades, derechos y obligaciones a cargo del extinto Consejo, serían asumidos por la citada Junta, así como que **los asuntos que –para esa fecha– se encontraban en proceso continuarían tramitándose en los términos de las leyes aplicables hasta su conclusión**, en lo que no contravinieran al citado decreto, **por parte de la referida Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina**.



(32) Reseñado el marco normativo, corresponde ahora establecer el marco teórico respecto al concepto **competencia**, al constituir éste el eje central del presente estudio.

(33) Dado que, tanto la **Comisión** nombrada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, como la **Junta** de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial de la misma entidad, fueron constituidos como **órganos administrativos**, es oportuno citar a Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, quien en su libro "*Elementos de derecho administrativo*" (novena reimpresión, editorial Limusa, 1999, México), señala que, en lo general:

"La competencia es el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo; ésta no se presume, es menester que el orden jurídico la atribuya expresamente a dichos órganos."

(34) Ahora, en lo particular, y como lo estableció –en parte– el **Primer** Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Circuito, al resolver el amparo en revisión **194/2019**, en cuanto al tópico que nos ocupa cabe distinguir entre:

- a) Competencia constitucional y legal;
- b) Competencia jurisdiccional; y,
- c) Competencia de origen.

(35) La **competencia constitucional**, es la que deriva directamente de un precepto constitucional, ya sea federal o local, en tanto que la **competencia legal** deriva de las disposiciones contenidas, precisamente, en las leyes reglamentarias (federales o locales); esto es, tales tipos de competencia consisten, básicamente, en que la autoridad que dicta el mandamiento que lesiona a un particular, debe contar, dentro de la esfera de sus facultades otorgadas, ya sea directamente por la Constitución o bien por una ley, con la inherente a dictar el mandamiento de que se trata, de manera que una autoridad no pueda hacer uso incorrecto de la fuerza vinculatoria legal o de la fuerza pública del Estado, fuera de la esfera de sus atribuciones, para causar molestias a un particular.



(36) La **competencia jurisdiccional** es la potestad del Estado convertido en autoridad para impartir justicia por medio de los tribunales, regulando los distintos procedimientos que han de sustanciarse ante éstos y que se surten de acuerdo con los tópicos –tradicionales– de materia, lugar, grado y cuantía que rodean al litigio planteado, la cual, al no quedar comprendida en forma directa e inmediata en el derecho fundamental constitucional, es susceptible de dirimirse procesalmente por el tribunal superior de aquel que conoce del juicio.

(37) La **competencia de origen**, es la facultad establecida para llevar a cabo la designación en favor de un funcionario público, que posea los requisitos necesarios, impuestos por la ley, para desempeñar determinadas atribuciones; competencia que no puede ser examinada a través del juicio de amparo, ya que el Poder Judicial de la Federación no puede intervenir en una cuestión eminentemente política como es la designación de servidores públicos o creación de órganos, en tanto que ello conlleva combatir la legitimación de la designación de las personas físicas o de la creación de esos órganos, como quien o quienes ejecutan los actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.

(38) Al respecto, al resolver el amparo directo 2093/88, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, señaló:

- Que la noción de incompetencia de origen nació hacia la segunda mitad del siglo pasado, para significarse con ella los problemas que entrañaban la ilegitimidad de autoridades locales, (presidentes municipales, Magistrados y Jueces, así como gobernadores) por infracciones a las normas reguladoras de su designación o elección para desempeñar cargos públicos.

- Que las **razones aducidas para distinguirla de las irregularidades examinadas en el rubro de competencia del artículo 16 constitucional**, fueron que el conocimiento de aquellas cuestiones por los tribunales federales se traduciría en una injustificada intervención en la soberanía de las entidades federativas, y redundaría en el empleo del juicio de amparo como instrumento para influir en materia política.

- Que la noción de incompetencia de origen así limitada, en principio, al desconocimiento de autoridades locales de índole política o judicial, se hizo;



sin embargo, extensiva –por la fuerza de la tradición en el lenguaje forense– a todos los casos en que por cualquier razón se cuestionara la designación de un funcionario federal o local perteneciente inclusive al Poder Ejecutivo, o la regularidad de su ingreso a la función pública.

- De modo que así se introdujo una **distinción esencial entre la llamada "incompetencia de origen" y la incompetencia derivada del artículo 16 constitucional**, de manera similar a lo sucedido en otras latitudes cuando, frente a los funcionarios "**de jure**", se ha creado una teoría de los funcionarios "**de facto**", esto es, aquellos cuya permanencia en la función pública es irregular, bien por inexistencia total o existencia viciada del acto formal de designación según cierto sector de la doctrina, o bien por **ineficacia sobrevenida del título legitimante, frecuentemente debida a razones de temporalidad** o inhabilitación, según otros autores.

- El examen de la legitimidad de un funcionario y de la competencia de un órgano supone una **distinción esencial**: mientras la primera explica la **integración de un órgano y la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para encarnarlo y darle vida de relación orgánica**, la segunda determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros. En este sentido, **el artículo 16 constitucional no se refiere a la legitimidad de un funcionario ni la manera como se incorpora a la función pública, sino a los límites fijados para la actuación del órgano frente a los particulares**, ya que son justamente los bienes de éstos el objeto de tutela del precepto en tanto consagra una garantía individual y no un control interno de la organización administrativa.

- Por tanto, **ni los tribunales de amparo** ni los ordinarios de jurisdicción contencioso-administrativa federal, por estar vinculados al concepto de competencia del artículo 16 constitucional, reproducido en el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, **pueden conocer de la legitimidad de funcionarios públicos, cualquiera que sea la causa de irregularidad alegada**; lo anterior, sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa o quizá penal exigible a la persona dotada de una investidura irregular o incluso sin investidura alguna.



(39) Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en distintas épocas, y tanto erigida como Tribunal en Pleno así como en Salas, se ha pronunciado sobre este tipo de competencia estableciendo, por mencionar algunos, los siguientes criterios:

"Quinta Época

"Con número registro digital: 288405

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: VII

"Materia: común

"Página: 1094

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN.—No cae bajo la jurisdicción de los tribunales federales, en la vía de amparo, ya que no es esa competencia a la que se refiere el artículo 16 constitucional.

"Amparo penal en revisión. Gual Vidal Juan. 20 septiembre de 1920. Mayoría de seis votos. Los Ministros Adolfo Arias y Gustavo A. Vicencio no estuvieron presentes, por las razones expuestas en el acta del día. Disidentes: Enrique Moreno y Benito Flores. La publicación no menciona el nombre del ponente."

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 322573

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: LXXXIV

"Materia: administrativa

"Página: 911

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN, GARANTÍA DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.—El artículo 14 constitucional al referirse a la 'autoridad competente' no establece como garantía individual, la necesidad de que las autoridades hayan sido nombradas con arreglo a la ley respectiva; por lo que cualquier vicio que



tenga el nombramiento de una autoridad, no implica la violación de garantías por cualquier acto que cometa en contra de un particular, ni todos los actos de dicha autoridad son ilegales y carecen de valor.

"Amparo administrativo en revisión 5377/44. Amezcua María. 20 de abril de 1945. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfonso Francisco Ramírez. La publicación no menciona el nombre del ponente."

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 337025

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: XXXV

"Materia: común

"Página: 626

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN.—Las cuestiones relativas a la incompetencia de origen, no pueden ser dirimidas en el juicio de amparo.

"Amparo administrativo en revisión 3201/31. Vicente Guerrero. 26 de mayo de 1932. Unanimidad de cinco votos. Relator: Arturo Cisneros Canto."

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 337035

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: XXXV

"Materia: común

"Página: 874

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN.—La Suprema Corte ha venido sosteniendo, uniformemente, que el juicio de amparo es ineficaz para investigar la incompetencia de origen de las autoridades responsables, toda vez que la única competencia protegida por medio del juicio de garantías, es la constitucional, o sea, la que se refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes; pero



de ninguna manera puede dilucidarse, mediante el ejercicio de la acción constitucional, la cuestión de la existencia o inexistencia de una autoridad o la de su legítima integración.

"Amparo administrativo en revisión 4273/31. Reyes Teruel Benjamín. 7 de junio de 1932. Unanimidad de cuatro votos. Relator: Daniel V. Valencia."

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 364782

"Instancia: Tercera Sala

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: XXVII

"Materia: común

"Página: 443

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN.—El juicio de garantías sólo estudia la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, tal como aparezca probado ante la autoridad responsable, y no compete a la autoridad federal entrar en apreciaciones sobre si dicha autoridad está capacitada o impedida para dictar la resolución que se reclama.

"Amparo civil en revisión. Mena José. 17 de septiembre de 1929. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente."

"Quinta Época

"Con número de registro digital: 375873

"Instancia: Cuarta Sala

"Tipo de tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: LXXV

"Materia: común

"Página: 8268

"INCOMPETENCIA DE ORIGEN.—En el juicio de garantías, solo deben combatirse actos de autoridad, y por lo mismo no deben atacarse las incompe-



tencias de origen, pues la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben constitucionalmente a otros poderes, y en el caso, si se declarara que la autoridad señalada como responsable, propiamente no es autoridad, el amparo interpuesto contra sus actos resultaría notoriamente improcedente.

"Amparo directo en materia de trabajo 7812/42. Huasteca Petroleum Company. 30 de marzo de 1943. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Roque Estrada. La publicación no menciona el nombre del ponente."

(40) En ese contexto, como ya se indicó, la cuestión a dilucidar atañe a si la **Comisión de Magistrados nombrada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos** es **competente** para resolver procedimientos administrativos que originalmente correspondía conocer y resolver al Consejo de la Judicatura local, **cuando aún no transcurría el plazo concedido** en el decreto de reforma constitucional relativo para que se hiciera la adecuación legislativa que regulara el funcionamiento de la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial** local, como se sostiene por una parte, o bien si, como se sostiene conforme a la diversa perspectiva, la referida **Comisión** debe entenderse sustituida para tales efectos, a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional Número Dos Mil Seiscientos Once, por la **Junta** en mención, con independencia de que aún no se hubiese emitido la adecuación legislativa que permitiera su funcionamiento.

(41) Cuestión para cuyo discernimiento, a consideración de este Pleno y como lo sostuvo el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Circuito, al resolver los asuntos de su conocimiento antes descritos, no debe involucrarse el aspecto relativo a la existencia o legitimidad de la citada **Comisión**, que es lo que implica el razonamiento referido a que, con motivo de la entrada en vigor de la reforma en cita y, consecuentemente, la creación **formal** de la **Junta** indicada, ésta sustituyó a aquélla, con independencia de que aún no se hubiese creado el marco regulatorio –mediante la correspondiente adecuación legislativa ordenada en la reforma constitucional– que a nivel secundario estableciera fechas, plazos, parámetros y cauces jurídicos, conforme a los cuales –en cumplimiento al mandato constitucional– se decretara la extinción formal de la **Comisión**, y el inicio de funciones de la **Junta**.



(42) Por lo anterior se sostiene que el análisis sobre tal aspecto, es decir, sobre la *competencia* de la Comisión nombrada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en términos de los aludidos decretos, excede los límites del acto de autoridad frente al particular, porque ese tema, en realidad, tiene que ver con la designación, creación, legitimidad y **existencia** de la autoridad señalada como responsable en los juicios de amparo en revisión de los que derivaron los criterios contendientes, lo que claramente se ubica en el terreno de la **incompetencia de origen** cuyo estudio, como ya se expuso, está vedado en el juicio de amparo.

(43) En efecto, cuestionar la legitimidad de la indicada Comisión de Magistrados, eminentemente en función del **lapso de tiempo que duró su funcionamiento**, implica a la vez cuestionar la facultad otorgada por el Constituyente local al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, a través del Decreto 2590 (Dos Mil Quinientos Noventa) para formar o integrar a esa Comisión.

(44) Simultáneamente implicaría también cuestionar la reforma constitucional que aparentemente abroga o anula la facultad otorgada al Tribunal Superior de Justicia en la Ley Orgánica del Poder Judicial de esta entidad, para formar o designar a la Comisión de Magistrados, inmersa en el Decreto 2611 (Dos Mil Seiscientos Once), que dio vida a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial de este Estado, lo que pudiera derivar, en caso de interpretar literalmente su contenido, en considerar que la Comisión desapareció en automático, de manera que no hay duda de que estos últimos aspectos redundan única y exclusivamente **en el ámbito de su existencia o legitimación**, aspecto conocido, se reitera, como **incompetencia de origen**.

(45) Es decir, pretender desconocer la legalidad o constitucionalidad de un acto formalmente emitido por una autoridad en ejercicio de sus atribuciones, que en su oportunidad fue legalmente constituida por mandato del Congreso local, nos llevaría al escenario equiparado de una nulidad absoluta o de pleno derecho, o inexistencia, sin que existiera previamente tal declaración judicial.

(46) Lo que es más, admitir que los actos examinados en sendos juicios de amparo en revisión, pueden resultar nulos de pleno derecho o inexistentes porque la autoridad que los emitió carecía de legitimación en atención a la tempo-



ralidad en que ejerció sus funciones, bajo el argumento de que en realidad la autoridad **competente** para emitirlos lo era la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado, creada mediante Decreto 2611 (Dos Mil Seiscientos Once), sería tanto como someter a escrutinio jurídico en el juicio de amparo, cuestiones que son ajenas a él, pues este medio de control constitucional fue diseñado solamente para analizar actos que surgen dentro de las relaciones de **supra a subordinación**, no así los emanados de las relaciones de **supraordinación** y menos aún los derivados de las de **coordinación**; es decir, vía juicio de amparo se analiza **estrictamente el acto de autoridad susceptible de violar o restringir derechos fundamentales**, lo que incluye la **competencia constitucional y la competencia legal**, mas no así la **incompetencia de origen**.

(47) En este punto, para mayor claridad, cabe referir que los actos de **supra a subordinación**, son los entablados entre gobernantes y gobernados, al actuar los primeros en un plano superior respecto de los segundos, en beneficio del orden público y del interés social. Este tipo de actos, al estar regulados por el derecho público, se caracterizan por la unilateralidad, por lo que la Constitución Federal establece una serie de prerrogativas como limitaciones al actuar del gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales.

(48) Se diferencian de los actos emanados de las relaciones de **supraordinación**, en que éstos **emanan de relaciones que se establecen entre los órganos del propio Estado**, que actúan en un plano de **igualdad superior**, por encima de los particulares (como en la especie), y de los de **coordinación**, en que éstos a su vez derivan de relaciones entabladas entre particulares, en las cuales éstos actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad, por lo que para dirimir sus diferencias e impedir que se hagan justicia por ellos mismos, se crean en la ley los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas.

(49) Bajo ese enfoque, no cabe duda alguna de que el juicio de amparo se ocupa de controversias surgidas dentro del contexto de las relaciones de supra a subordinación, lo que a su vez implica que no resulte jurídicamente viable introducir en el juicio de amparo indirecto el tema relativo a la **incompetencia de origen**, es decir, el cuestionamiento relativo a si el respectivo órgano del Estado, ha creado legítimamente a una autoridad o no, o incluso **determinar su propia existencia o inexistencia a partir de la emisión de un cuerpo normativo, como**



en el caso lo es el Decreto 2611 (Dos Mil Seiscientos Once), por el que se "*reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos con el propósito de fortalecer al Poder Judicial del Estado*" y se creó a la Junta tantas veces referida.

(50) Es decir, si la pretensión planteada al instar la acción de amparo se hiciera consistir en que se declarara que la autoridad señalada como responsable propiamente no es autoridad –dada su inexistencia, como resultado justamente del análisis de su legitimidad– el juicio resultaría improcedente, puesto que sólo puede ocuparse de los actos concretos de una autoridad constituida, sin rebasar la línea que separa al acto mismo, de los factores que influyeron en la formación, constitución o designación de la autoridad que lo emite, así como de los relativos a la **duración, vigencia o conclusión de la normatividad que sustenta la existencia y el ejercicio de facultades de esa autoridad**, porque todo ello corresponde, como se ha visto, a lo que en la teoría constitucional diseñada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se conoce como **incompetencia de origen**.

(51) Esto es, las cuestiones apuntadas en el párrafo precedente, tales como formación, constitución, designación, duración, vigencia o conclusión, constituyen lo que se entiende como **competencia abstracta** o nacimiento de un ente del Estado, dotado de los atributos propios de una autoridad.

(52) Al tenor de lo expuesto, en el juicio de amparo pueden y deben analizarse las posibles violaciones que surjan en materia de competencia legal –sólo en los casos permitidos– o de competencia constitucional –cuando el acto de autoridad se reputa como inconstitucional en sí mismo– pero de ningún modo puede incursionarse en el ámbito de la competencia abstracta, mejor llamada **incompetencia de origen** por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(53) No se omite precisar que esta interpretación, aun cuando veda la posibilidad de analizar en el juicio de amparo la incompetencia de origen de la autoridad responsable, **no impide cuestionar el acto de autoridad tal como aparezca probado ante ésta**, lo que en su caso será materia de estudio de fondo en la instancia respectiva, aunado a que se adopta sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa o incluso penal, que pudiera ser exigible a la persona dotada de una investidura irregular o incluso sin investidura alguna.



(54) Asumir una perspectiva y un análisis de **competencia abstracta**, necesariamente involucraría examinar la existencia y subsistencia de la **Comisión** señalada como responsable en los juicios de amparo indirecto de los que derivaron los recursos que generaron los criterios contendientes, incluyendo el estudio relativo a si el Congreso local cumplió en tiempo y forma con el mandato constitucional anteriormente mencionado, y también si el Pleno del Tribunal Superior de Justicia estatal actuó correctamente al haber creado, designado a sus integrantes y mantenido conformada a esa **Comisión**, hasta en tanto entró en funciones la **Junta** citada; es decir, se reitera, que ese examen involucraría, indefectiblemente, la existencia o legitimidad y, por tanto, la **competencia de origen** de la **Comisión**, conforme a la conceptualización que previamente se ha reseñado.

(55) Lo que se evidencia al tener presente que no existe duda por parte de ninguno de los tribunales contendientes, de que la citada **Comisión** fue creada mediante Decreto 2590 (Dos Mil Quinientos Noventa) "... *a efecto de realizar las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo de la Judicatura...*", que expresamente estaban previstas en el artículo 92-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el que fue reformado mediante el Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve) para **trasladar** al Pleno del Tribunal Superior de Justicia estatal las funciones que correspondían a aquél, mismas que, a su vez, fueron trasladadas a la Comisión; decreto que puntualizó que ésta operaría durante cierto plazo, al señalar que "... *tendrá su funcionamiento hasta en tanto este Congreso realice las adecuaciones a la presente ley respecto de las funciones administrativas, de disciplina y vigilancia del Poder Judicial a que se refieren las disposiciones transitorias tercera y décima tercera de las reformas contenidas en el Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve.*"

(56) Por tanto, resulta inconcusos que no es el método antes referido, el aplicable para analizar la competencia de la citada Comisión, sino aquel que atiende a las exigencias y formalidades previstas al respecto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé el **derecho fundamental de legalidad**, el cual obliga a que todos los actos de autoridad que afecten la esfera jurídica de los gobernados deben provenir de autoridad competente, requisito fundamental referido a la suma de facultades que la Constitución



y la ley otorgan al servidor o al órgano respectivo, para ejercer las atribuciones públicas que tiene encomendadas.

(57) Bajo esa diversa perspectiva, debe atenderse a que, al haberse trasladado las atribuciones anteriormente atribuidas al entonces Consejo de la Judicatura, al Pleno del Tribunal Superior de Justicia y, a su vez, de éste a la citada Comisión, y posteriormente a la Junta descrita, con motivo de las reformas constitucionales y legales ya aludidas, es evidente que ambos órganos administrativos –tanto Comisión como Junta, en su respectiva oportunidad– al ejercer tales atribuciones y emitir los actos administrativos respectivos, cumplieron con el requisito fundamental de legalidad y seguridad jurídica, reconocido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, en la parte que dispone que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, pues es insoslayable que dichas atribuciones les fueron dadas por mandato constitucional y legal; en otras palabras, han gozado –en distintos momentos– de las atribuciones que el orden jurídico expresamente les ha conferido.

(58) Por tanto, se reitera, conforme a la evolución normativa correspondiente, la Comisión nombrada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, al emitir los actos derivados de las facultades que le fueron atribuidas o trasladadas, cumple con los parámetros inherentes a la **competencia constitucional y legal**.

(59) En efecto, la primera surge, de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos efectuada mediante Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), que fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de quince de febrero de dos mil dieciocho, a través de la cual se determinó extinguir al Consejo de la Judicatura y se facultó al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad para realizar las funciones que desempeñaba dicho Consejo, por lo que en el artículo 92-A, fracción III, de la citada Constitución local, expresamente se le autorizó para **expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones**, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

(60) Adicionalmente, al día siguiente, esto es, el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, el Congreso del Estado de Morelos, mediante el Decreto 2590



(Dos Mil Quinientos Noventa) reformó y adicionó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, y abrogó la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para Adolescentes y Juzgados Especializados, aunado a que encomendó al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de esta entidad federativa, la **creación de una Comisión que realizaría las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo**, lo que se materializó el veintiséis de febrero del año referido, **al aprobarse por el Pleno del mencionado tribunal local**, el *"Acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, que da cumplimiento a la disposición transitoria quinta, del Decreto 2590, por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y abroga la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para adolescentes y Juzgados Especializados*, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el veintiocho de los referidos mes y año.

(61) Por lo anterior, es claro que el citado acuerdo de creación **otorga competencia constitucional a la Comisión** en cita, porque al desaparecer el Consejo de la Judicatura, se estableció que **sería la propia Comisión la que tendría las facultades constitucionales y legales de que aquél gozaba**, para resolver las cuestiones que originariamente le correspondían.

(62) De ahí que no hay duda de que la Comisión contaba con **competencia constitucional** para llevar a cabo las funciones tantas veces citadas y emitir los actos derivados de ellas; primero, por disposición expresa del artículo 92-A, fracción III, de la Constitución local, cuyo texto se publicó el quince de febrero de dos mil dieciocho, mediante Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve) y, además, por el contenido de la disposición quinta transitoria del Decreto 2590 (Dos Mil Quinientos Noventa), publicado en el mismo medio oficial de difusión, el dieciséis de los mismos mes y año, que se materializó el veintiséis siguiente, a través del acuerdo ya mencionado.

(63) Más aún, la comisión nombrada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos también tiene **competencia legal**, porque conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de esta entidad, se trata del órgano –integrado transitoriamente conforme a las previsiones constitucionales y legales correspondientes– encargado de **desplegar todas las funciones que estaban encomendadas al extinto Consejo de la Judicatura**, de ahí que sea obvio



que las facultades para tramitar y resolver los procedimientos previstos en esa ley –que dieron lugar a los actos de índole administrativo impugnados vía juicio de amparo indirecto– **están clara y expresamente encomendadas a la aludida Comisión**, y por eso es que se afirma que cuenta con competencia legal, al habersele designado en dichos términos el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

(64) Consecuentemente, los actos por ella emitidos hasta en tanto quedó formalmente integrada conforme a la adecuación legal correspondiente y entró en funciones la Junta de Administración Vigilancia y Disciplina mencionada, **reúnen los atributos de un acto de autoridad con competencia constitucional y legal, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, motivo por el cual, debe prevalecer el criterio que se ve reflejado en la jurisprudencia que se indica en el siguiente considerando.

(65) SEXTO.—**Decisión.** Conforme al estudio aquí desarrollado, y en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 216, 217 y 218 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

COMISIÓN DE MAGISTRADOS NOMBRADA POR EL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS PARA EJERCER LAS ATRIBUCIONES ANTES ENCOMENDADAS AL EXTINTO CONSEJO DE LA JUDICATURA. ES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE COMPETENTE PARA TRAMITAR Y RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SOMETIDOS A SU POTESTAD, HASTA LA FECHA EN QUE QUEDÓ INTEGRADA Y ENTRÓ EN FUNCIONES LA JUNTA DE ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA Y DISCIPLINA DEL PROPIO TRIBUNAL SUPERIOR. De los decretos números 2589 y 2590, publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el 15 y el 16 de febrero de 2018, respectivamente, por los que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para Adolescentes y Juzgados Especializados, se colige la facultad otorgada al Pleno del Tribunal Superior



de Justicia, para nombrar una Comisión de Magistrados que realizara las atribuciones que en forma colegiada venía ejerciendo el extinto Consejo de la Judicatura Estatal. Asimismo, a través del decreto número 2611, publicado en el mismo medio oficial de difusión el 4 de abril del año citado, en vigor a partir del día siguiente, se reformó el artículo 86 de la Constitución local, para crear la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de éste, a excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes; además, prevé la derogación de las normas legales derivadas de las reformas a la propia Constitución mediante decreto número 2589. Conforme a ese marco normativo, tanto a la Comisión como a la Junta citadas, les fueron transferidas, en distintos momentos, las atribuciones que tenía a su cargo el entonces Consejo de la Judicatura, razón por la que ambas asumieron competencia, tanto constitucional como legal para ejecutarlas, así como para emitir los actos administrativos que de ellas derivan. Por tanto, debe estimarse competente, para los efectos indicados, a la Comisión de Magistrados en cita, desde su creación e inicio de funciones, hasta la fecha en que quedó integrada e inició su funcionamiento la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, con independencia de la fecha en que entró en vigor el decreto de reforma constitucional que ordenó su creación mediante la adecuación legislativa correspondiente. Considerarlo de otro modo, implicaría analizar la competencia del primero de los órganos administrativos referidos, a partir de parámetros tales como su existencia o su legitimidad, que constituyen aspectos atinentes a lo que en la teoría constitucional diseñada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se conoce como incompetencia de origen, misma que no puede ser dirimida en el juicio de amparo.

(66) Con fundamento en el párrafo segundo del artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que este Pleno de Circuito establece es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Juzgados y Tribunales del orden común, los Tribunales del Trabajo y Administrativos locales y federales, que se ubican dentro de este Décimo Octavo Circuito.

(67) En términos de los artículos 218, 219 y 220 de la Ley de Amparo, se deberá dar publicidad a la tesis aprobada en la presente resolución.



Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Primero, Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa de este Décimo Octavo Circuito, así como el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en apoyo del citado en primer orden, conforme a lo establecido en el considerando **cuarto** de este fallo.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito en la tesis jurisprudencial redactada en el **sexto** considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis que se sustenta en la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio hágase del conocimiento la presente resolución al Juzgado de Distrito y Comisión de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos denunciantes, así como a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa de este Circuito, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido, en el entendido de que forman parte del presente engrose, las observaciones que, en su caso, realice a la ejecutoria y jurisprudencia respectivas la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así lo resolvió por mayoría de dos votos de los Magistrados **Nicolás Nazar Sevilla** y **Alfredo Cid García**, el Pleno en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito con residencia en Cuernavaca, Morelos, contra el voto particular del Magistrado **Guillermo del Castillo Vélez**, en su calidad de presidente y ponente; habiéndose hecho cargo del engrose el segundo de los nombrados, quienes firmaron ante el secretario del Pleno, **Ernesto García Rubio**, quien autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en el artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las



Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, y de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprimen los datos personales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Guillermo del Castillo Vélez, en la contradicción de tesis 5/2019.

Señores Magistrados integrantes de este Pleno de Circuito, con todo respeto, disiento del sentido de la presente ejecutoria, y como lo manifesté en la sesión ordinaria correspondiente, dejo como voto particular el proyecto de sentencia que, en su momento formulé, el cual, en su parte conducente dice lo siguiente:

- (1) El tema a resolver, como se dijo, estriba en definir si la autoridad competente para conocer y resolver de los procedimientos relacionados con las facultades previstas en el artículo 92-A de la Constitución Política del Estado de Morelos, es la **Comisión** designada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos o la **Junta** de Administración, Disciplina y Vigilancia del Poder Judicial, de conformidad con los Decretos **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y nueve), **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa) y **2611** (Dos Mil Seiscientos Once).
- (2) Previo a dar respuesta al anterior planteamiento, al advertir que el **Segundo** Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, en los asuntos de su conocimiento, determinó que los Jueces de Distrito no deben resolver sobre la **incompetencia de origen**, razón por la cual sólo se ocupó del análisis de los actos reclamados a la luz de los Decretos **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve) y **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa), de los cuales emanó la creación de la **Comisión** designada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, sin abordar el estudio respecto al diverso Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), en el que se dispuso la existencia, facultades y competencia de la **Junta de Administración, Disciplina y Vigilancia del Poder Judicial**, por considerar que se trata de un tema referido a la competencia de origen, procede dilucidar primero esta cuestión para enseguida estar en condiciones de ocuparse del tema materia de la contradicción.



- (3) Coincido con los Tribunales Colegiados **Primero y Segundo** en Materias Penal y Administrativa de este Circuito, en cuanto a que el estudio relacionado con el proceso propio de designación de los integrantes de la Junta, no puede ser examinado a través del juicio de amparo, en tanto que el Poder Judicial de la Federación no puede intervenir en cuestiones eminentemente políticas, como es la designación de los servidores públicos que conformen la Junta, pues ello equivale a refutar la legitimación de tal elección, todo lo cual implicaría analizar aspectos vinculados con la **competencia de origen**, lo cual está jurídicamente vedado en el amparo.
- (4) Sin embargo, respetuosamente estimo que emprender el análisis del Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), que creó la **Junta de Administración, Disciplina y Vigilancia del Poder Judicial**, a fin de establecer si es competente ésta o la **Comisión de Magistrados**, para conocer y resolver de los procedimientos vinculados con las facultades que emanan del artículo 92-A de la Constitución Estatal, no conlleva desbordar el estudio en el juicio de amparo a temas relacionados con la competencia de origen.
- (5) Se considera así, porque el examen sobre ese tema, gira exclusivamente en torno a la competencia constitucional, y por ende, legal de la referida **Junta**, o si conforme a los anteriores Decretos **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve) y **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa), es la **Comisión** designada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, la autoridad constitucionalmente competente para conocer de los procedimientos de donde derivan los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto que, a su vez, originaron la presente contradicción de tesis, sin llegar al extremo de extender el análisis a cuestiones relacionadas con la designación de los integrantes de la Junta, lo cual, ya se ha dicho, está vedado en el juicio de amparo.
- (6) Para sostener tal aserto, cabe recordar que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho fundamental de legalidad, consistente en que todos los actos de autoridad que infieran en la esfera jurídica de los gobernados, deben provenir de autoridad competente, requisito fundamental referido a la suma de facultades que la ley le otorga al servidor para ejercer sus atribuciones públicas.
- (7) Luego, el primer presupuesto básico para tener por reunidos los elementos de tal precepto es la existencia en la norma jurídica del puesto o cargo público que ostenta el funcionario dotado de las atribuciones por ejercitar, es decir, que la ley le dé existencia jurídica al servidor que emite o ejecuta el acto de molestia, previendo expresamente su denominación legal específica, pues de no



ser así, no podría afirmarse siquiera la existencia de una autoridad, mucho menos de una que cumpla con el requisito de la competencia constitucional.

- (8) En ese sentido, el tema a resolver en este asunto sólo se refiere a, si la Comisión designada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado cumple o no con el requisito fundamental de legalidad y seguridad jurídica, reconocido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que dispone que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente; todo ello, en términos de las reformas a la Constitución Local y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, por ser esos ordenamientos los que dieron vida a los dos órganos de que se viene hablando.
- (9) Es decir, no se trata de analizar la integración de la Comisión o la Junta, ni la legitimidad de sus integrantes (lo que sí constituye un aspecto de la competencia de origen), sino que únicamente conlleva determinar los límites en los cuales un órgano creado desde la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, puede actuar frente a terceros, lo cual solamente encierra el análisis de un tema de legalidad de los actos de autoridad, a la luz del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, si se cumple o no con el requisito de la competencia constitucional, lo que sí es susceptible de estudio a través del juicio de amparo, y que como se verá más adelante, tiene que ver con la aplicación directa de un mandato de la Constitución Estatal, a pesar de no existir regulación en la legislación secundaria local.
- (10) Pensar lo contrario, esto es, que el escrutinio del Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once) para establecer si es competente la Comisión o la Junta para ejercer las facultades establecidas en el artículo 92-A de la Constitución Local, conllevaría que, además de hacer nugatorio el derecho humano de legalidad protegido por el citado precepto de la Constitución Federal, tampoco pudiera abordarse el examen respecto de los Decretos **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve) y **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa), pues en ambos casos, lo que se está resolviendo es un tema de legalidad en torno a la competencia de autoridades, no así la conformación de la Comisión, que es el punto en que coinciden ambos órganos contendientes.
- (11) En tal virtud, a nivel de competencia de la Comisión o la Junta, conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí es jurídicamente correcto el estudio a través del juicio de amparo, de los tres procesos legislativos mencionados.



(12) Establecido lo anterior, y a fin de resolver la presente contradicción, es necesario reproducir la parte conducente de los decretos a que se ha hecho mención.

"Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

"...

"Artículo 92." Derogado.

"Artículo 92-A. Son facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Presentar a consideración del órgano político del Congreso del Estado, los dictámenes técnicos y el expediente de los magistrados que concluyan sus funciones, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluyan su encargo;

"II. Convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial. Los Jueces de Primera Instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría simple del total de sus integrantes;

"III. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

"IV. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

"V. Iniciar investigación sobre la conducta de algún Juez u otro funcionario o empleado del Poder Judicial;

"VI. Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, así como el de los Juzgados, y demás Órganos Judiciales, así como recibir del Tribunal Electoral del Estado de Morelos su propuesta de presupuesto, sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlos para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado;

"VII. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados del Poder Judicial de acuerdo con lo que la ley establezca;



"VIII. Crear los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y

"IX. Las demás que le confiera este mismo ordenamiento u otras leyes."

"...

"Disposiciones transitorias

"...

"Décima tercera. En un término máximo de noventa días hábiles, a partir de la declaratoria correspondiente, el Congreso del Estado deberá expedir la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia para adecuarla a la extinción del Consejo de la Judicatura."

"Decreto Número Dos Mil Quinientos Noventa por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y abroga la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para Adolescentes y Juzgados Especializados.

"...

"Disposiciones transitorias...

"Quinta. **El Pleno del Tribunal Superior de Justicia nombrará una comisión** que estará integrada por el presidente del Tribunal y dos Magistrados, así como un secretario general, este último quien dará fe de sus actos, será designado por el presidente del Tribunal, a efecto de realizar las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo de la Judicatura, la cual tendrá su funcionamiento hasta en tanto este Congreso realice las adecuaciones a la presente ley respecto de las funciones administrativas, de disciplina y vigilancia del Poder Judicial a que se refieren las disposiciones transitorias tercera y décima tercera de las reformas contenidas en el Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, por lo que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5578, de 15 quince de febrero de 2018, referida en el presente decreto."



"Decreto Número Dos Mil Seiscientos Once por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos con el propósito de fortalecer al Poder Judicial del Estado.

"...

"Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes y en un Tribunal Laboral; así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes.

"La vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, estarán a cargo de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, a quien le corresponderá también la administración de dicho Poder en general, en los términos que establezcan las leyes.

"Los órganos jurisdiccionales aplicarán las leyes federales, tratándose de jurisdicción concurrente.

"El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran.

"Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial."

"...

"Artículo 92-A. **La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo que se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, estos últimos designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por el presidente del mismo.**"

"Para la elección de los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina deberá considerarse a funcionarios que se hayan distinguido por su



capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades.

"Los integrantes de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina durarán cuatro años en el cargo, con excepción de su presidente. Ninguno podrá ser designado para un nuevo periodo. Asimismo, serán sujetos de responsabilidad en términos de la ley.

"La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina gozará de independencia de gestión y técnica, así como para emitir sus resoluciones, a las cuales deberá dar publicidad y transparencia en los términos de la ley.

"La integración y facultades de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina se regirán por las disposiciones de la ley orgánica del Poder Judicial, de igual forma lo harán las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se ajustará a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

"A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete:

"I. Como obligación, convocar, conforme a las modalidades establecidas por la ley, a concurso de méritos y a examen de oposición, para efecto de designar a los Jueces integrantes del Poder Judicial. Los Jueces de Primera Instancia y los que con cualquier otra denominación se designen, serán adscritos y removidos del cargo por el voto de la mayoría de los miembros de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina, conforme a lo previsto en la ley;

"II. Expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la ley;

"III. Tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con lo que establezca la ley;

"IV. Iniciar investigación sobre la conducta de algún otro funcionario o empleado del Poder Judicial en los términos que señale la ley;

"V. Elaborar el presupuesto del Poder Judicial sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, con aprobación previa del Pleno;



"VI. Nombrar y remover, de conformidad con lo establecido en la ley, a los funcionarios y empleados de los Tribunales del Poder Judicial, según el caso y de acuerdo con lo que la ley establezca;

"VII. Determinar la creación de los juzgados, secretarías de acuerdos y actuarías que requiera la administración de justicia, de acuerdo con un estudio de factibilidad presupuestal, y

"VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas...

"Disposiciones transitorias

"...

"**Segunda. El presente decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación** en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos.

"**Tercera.** El Congreso del Estado contará con un plazo de 90 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones legislativas necesarias.

"**Cuarta.** De conformidad con el régimen transitorio de las reformas constitucionales aprobadas en sesión de la LIII Legislatura del Congreso del Estado, el 15 de diciembre de 2017, los recursos humanos, materiales y financieros, así como el acervo documental que se le hubiera transferido al Tribunal Superior de Justicia por parte del Consejo de la Judicatura, pasarán a formar parte de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado.

"**Asimismo, los asuntos que se encuentren en proceso continuarán tramitándose en los términos de las leyes aplicables, hasta su conclusión en lo que no contravengan este decreto, por parte de la referida Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina.**"

"**Quinta.** Dada la extinción del Consejo de la Judicatura, así como las reformas contenidas en el presente decreto, **a fin de evitar interpretaciones incorrectas del marco jurídico vigente, las menciones que en otros ordenamientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los consejeros del mismo, se entenderán referidas a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina**



del Poder Judicial o a sus integrantes, respectivamente; sin que ello implique identidad entre dichos órganos ni sustitución alguna.

"Las funciones, facultades, derechos y obligaciones establecidos a cargo del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia en cualquier ordenamiento legal, así como en contratos, convenios o acuerdos celebrados con secretarías, dependencias o entidades de la administración pública estatal, federal, y de los Municipios, así como con cualquier persona física o moral, **serán asumidos por la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, de acuerdo con las atribuciones que mediante la presente reforma se le otorgan.**

"...

"Séptima. Se derogan las disposiciones legales derivadas de las reformas al Decreto Número Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve, por lo que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa y la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5578, de 15 quince de febrero de 2018."

(13) De estas transcripciones se colige que respecto al Decreto Número **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), publicado el **quince de febrero de dos mil dieciocho**, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se advierte, en lo que a este asunto interesa, que fue derogado el artículo 92 y se reformó el diverso 92-A de la Constitución Local, lo que dio lugar a la **extinción** del Consejo de la Judicatura del Estado, otorgándole al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, entre otras facultades, la de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, fijándose en su disposición transitoria décima tercera, un término máximo de noventa días hábiles, para que el Congreso del Estado de Morelos, expidiera la reforma respectiva a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, para adecuarla a la extinción del Consejo.

(14) Luego, del Decreto **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa), publicado con fecha **dieciséis de febrero de dos mil dieciocho**, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", a través del cual se reformaron y adicionaron, entre otras, diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; específicamente en su disposición transitoria **quinta**, se estableció que el Pleno del



Tribunal Superior de Justicia, debía nombrar una **comisión** que estaría integrada por el presidente del Tribunal y dos Magistrados, así como por un Secretario General, a efecto de realizar las funciones que en forma colegiada venía ejerciendo el extinto Consejo de la Judicatura Estatal, la cual tendría su funcionamiento hasta en tanto el Congreso realizara las adecuaciones a la citada ley, estableciéndose su vigencia desde el día de su publicación en términos del transitorio primero.

- (15) Por acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, nombró la citada Comisión para que en forma temporal realizara las atribuciones del Consejo, respecto de las funciones administrativas, de disciplina y vigilancia del propio Poder Judicial.
- (16) Del diverso Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), publicado el **cuatro de abril de dos mil dieciocho**, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se advierte que en el artículo **86**, se dispuso la **creación de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, encargada de vigilar la disciplina de sus integrantes, así como la administración en general de dicho poder, a excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.
- (17) En el diverso precepto **92-A** se prevé que **la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia; la forma en que serán elegidos cada uno de sus integrantes, el tiempo que durarán en su cargo, sus facultades y competencia.
- (18) En sus disposiciones transitorias segunda, tercera, cuarta, quinta y séptima, se establece en esencia la **derogación de las normas legales derivadas de las reformas a la Constitución Política del Estado de Morelos, mediante Decreto Número 2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), es decir, de aquellas que le otorgaban al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, entre otras facultades, la de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, por lo que a fin de evitar interpretaciones incorrectas del marco jurídico vigente, el legislador precisó en su artículo quinto transitorio, que las menciones que en otros ordenamientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los Consejeros del mismo, se entenderán referidas a la Junta de Administración, Vi-



gilancia y Disciplina del Poder Judicial o a sus integrantes, respectivamente, sin que ello implicara identidad entre dichos órganos ni sustitución alguna.

- (19) Además **de prever que las funciones, facultades, derechos y obligaciones a cargo del extinto Consejo, serán asumidos por la citada Junta**, así como que **los asuntos que se encuentren en proceso continuarán tramitándose en los términos de las leyes aplicables**, hasta su conclusión en lo que no contravengan al citado decreto, **por parte de la referida Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina.**
- (20) De lo anterior, considero que a partir de la entrada en vigor del Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once) citado, es decir, del **cinco de abril de dos mil dieciocho**, la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, es la **autoridad competente** para vigilar la disciplina de sus integrantes, así como la administración en general de dicho poder, a excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.
- (21) Se arriba a tal conclusión, porque si bien, conforme al Decreto **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), al extinguirse el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Morelos, se otorgó al Pleno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, entre otras facultades, la de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial y, que en el diverso Decreto **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa), en correspondencia con la anterior reforma, se facultó en la legislación secundaria al mismo órgano plenario para que nombrara una Comisión, a efecto de realizar las funciones que en forma colegiada venía realizando el extinto Consejo de la Judicatura, lo que se materializó por acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, en que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, nombró la citada Comisión para que en forma temporal realizara las atribuciones del Consejo, respecto de las funciones administrativas, de disciplina y vigilancia del propio Poder Judicial.
- (22) Sin embargo, con motivo de la emisión, publicación y entrada en vigor del Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), es que en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, concretamente en su artículo 86, se estableció la **creación de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho poder, a excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes; incluso, en el numeral 92-A se dispuso su integración, facultades y competencia.



- (23) Además, como cuestión relevante, se insiste, en la disposición transitoria séptima del citado decreto, se derogaron las disposiciones legales derivadas de las reformas a la Constitución Política del Estado de Morelos, mediante **Decreto Número 2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), es decir, de aquellas que le otorgaban al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, entre otras facultades, la de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, por lo que a fin de evitar interpretaciones incorrectas del marco jurídico vigente, el legislador precisó en su artículo quinto transitorio, que las menciones que en otros ordenamientos se hagan del Consejo de la Judicatura y de los Consejeros del mismo, se entenderán referidas a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial o a sus integrantes, respectivamente, sin que ello implicara identidad entre dichos órganos ni sustitución alguna.
- (24) Inclusive, de las disposiciones transitorias cuarta y quinta, se colige que el legislador dispuso que las funciones, facultades, derechos y obligaciones a cargo del extinto Consejo, serían asumidos por la citada Junta, así como que los asuntos que se encuentren en proceso continuarán tramitándose en los términos de las leyes aplicables, hasta su conclusión en lo que no contraven-gan al citado decreto, por parte de la referida Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina.
- (25) Con base en lo anterior, es de advertirse que el Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), además de dar vida jurídica a la referida Junta y dotarla de facultades y competencia desde la Constitución Política del Estado de Morelos, también **derogó** el primero de los decretos mencionados, conforme al cual, como ya vimos, se facultaba al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, para ejercer la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, lo que trajo consigo, en su momento, la emisión del diverso Decreto **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa), que reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del cual deriva la creación de la **Comisión**.
- (26) En ese sentido, al haberse derogado la reforma constitucional que dio la pauta para el surgimiento de la Comisión, debe concluirse que el acto derogatorio impactó en el Decreto **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa), y con ello, se extinguió la competencia de la Comisión designada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.
- (27) Lo anterior es así, en tanto que el Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), que reformó la Constitución Local, expresamente dejó sin efecto la anterior reforma del mismo rango, contenida en el Decreto **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), y en el caso del diverso Decreto **2590** (Dos Mil Quinien-



- tos Noventa), por tratarse de una reforma de una ley de menor jerarquía, como lo es la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, y al quedar sin efecto la reforma constitucional que le dio origen, ello implica que siga la suerte de aquélla, es decir, su insubsistencia, esto conforme al principio general del derecho que dice que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.
- (28) Sostener lo contrario, significaría colocar a una disposición secundaria de menor jerarquía a nivel local, por encima de una norma de rango constitucional, que piramidalmente se encuentra por encima de aquélla, lo cual atenta contra el principio de jerarquía normativa.
- (29) Por lo anterior, estimo que cualquier procedimiento que se refiera a las facultades que venía ejerciendo el extinto Consejo de la Judicatura, y que fueron transmitidas a la Comisión creada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, por virtud de los Decretos **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve) y **2590** (Dos Mil Quinientos Noventa), que a partir del **cinco de abril de dos mil dieciocho** se haya iniciado o estado en trámite y pendiente de resolución, es competencia de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial.
- (30) Sin que obste a ello que el propio Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), en su disposición transitoria tercera establece que el Congreso del Estado contará con un plazo de noventa días hábiles, contados a partir de su entrada en vigor para realizar las adecuaciones legislativas necesarias, lo cual no implica que la competencia de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, tuviera que posponerse hasta en tanto el órgano legislativo local, realice las reformas legales.
- (31) Esto, porque a partir del cinco de abril de dos mil dieciocho, ya con la vigencia de dicho decreto, se incorporó al Texto Constitucional Estatal la figura jurídica de la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, otorgándole competencia constitucional para conocer y resolver, entre otros casos, del procedimiento de responsabilidad administrativa, puesto que su competencia, integración e inicio de funciones, no se condicionó a la entrada en vigor de la adecuación de la ley orgánica por parte de poder legislativo, sino que fue desde el momento mismo de la entrada en vigor del decreto que la creó, que quedó investida de competencia constitucional para ejercer las facultades y atribuciones que establece el artículo 92-A de la propia Constitución Local.
- (32) Lo anterior es así, puesto que, como ya se expuso, el Congreso del Estado definió un régimen transitorio para que con la entrada en vigor de las reformas



constitucionales contenidas en el multicitado Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**, fuera la que tuviera competencia para conocer y resolver sobre los asuntos –procedimientos administrativos- que se encuentren en proceso, en términos de las leyes aplicables hasta su conclusión, pues así se estableció en el artículo segundo transitorio, que dice que el decreto entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial del estado.

- (33) De ahí que, en el caso, no podría sostenerse que la disposición tercera transitoria del mismo decreto estableciera lo que en doctrina se conoce como *vacatio legis*, y que, por ello sea competente la Comisión designada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, pues dicha institución jurídica implica que expresamente se subordine la vigencia de una norma a un periodo determinado, lo que en este caso no ocurrió, porque como se dijo, por disposición expresa del propio decreto, éste cobró vigencia a partir del día siguiente al en que fue publicado en el medio de difusión oficial de la entidad.
- (34) Dicho de otro modo, si la *vacatio legis* consiste en el periodo comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, y si en el caso del Decreto **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), en su disposición segunda transitoria se estableció que entraría en vigor a partir del día siguiente de su publicación, lo que ocurrió el cuatro de abril de dos mil dieciocho; entonces, dicha vigencia inició el cinco de abril del mismo año, por lo que no se sujetó su validez a la adecuación de la ley secundaria.
- (35) En ese sentido, el tiempo que se reservó el legislador para adecuar la Ley Orgánica no constituye la *vacatio legis*, pues no fue establecido así en sus disposiciones transitorias; es decir, no se condicionó la entrada en vigor de la reforma constitucional a la adecuación de la legislación orgánica.
- (36) Máxime, si como en el caso ocurre, donde está suficientemente regulada en la propia reforma constitucional la integración, atribuciones y competencia de la Junta, aunado a su vigencia inmediata, lo que permite su inicio en funciones desde luego; lo cual abona a considerar que, por aplicación directa de la Constitución Local, dicha Junta es competente para conocer y resolver de los procedimientos comprendidos dentro de sus facultades constitucionales, a partir de la entrada en vigor del decreto por el cual surgió, y no la Comisión nombrada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.
- (37) En efecto, del artículo 92-A de la Constitución Política del Estado de Morelos, reformado por Decreto 2611 (Dos Mil Seiscientos Once), se advierte lo siguiente:



- te: a) La Junta se integrará por el presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta, así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por el presidente del mismo; b) durarán en su cargo cuatro años, con excepción de su presidente; c) los asuntos que son de su competencia, entre los que sobresalen para la presente resolución, convocar a concurso de méritos y a examen de oposición para la designación de Jueces del Poder Judicial de Morelos y tener a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del mismo poder.
- (38) Como se ve, la reforma constitucional citada, dispone la integración de la Junta, la forma en que serán elegidos cada uno de sus miembros, el tiempo que durarán en su cargo, sus facultades y competencia, lo que significa que está suficientemente reglamentado dicho órgano del Poder Judicial del Estado de Morelos.
- (39) En tal virtud, esa reforma constitucional es susceptible de aplicación directa, no obstante que el legislador no haya expedido la nueva legislación secundaria, pues se insiste, conforme a su disposición transitoria segunda, categóricamente se dispuso su vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el periódico oficial de la entidad, esto es, el cinco de abril de dos mil dieciocho, y tal omisión legislativa no significa que la entrada en vigor de la multiseñalada reforma constitucional quedara supeditada a la expedición de las normas secundarias.
- (40) Ciertamente, la falta de regulación por el Poder Legislativo local no puede válidamente servir de excusa para pretender dotar de competencia a un ente que, por disposición constitucional ya no la tiene y con ello, desconocer la competencia de la autoridad dotada de las atribuciones para emitir actos como los que se reclamaron en los asuntos que derivaron en la presente contradicción de tesis; por el contrario, en aras de salvaguardar la supremacía constitucional, así como la legalidad y seguridad jurídica que reconoce el artículo 16 de la Norma Fundamental, las disposiciones contenidas en el referido Decreto 2611 (Dos Mil Seiscientos Once), aun no concretizadas por el legislador deben ser aptas para su aplicación directa por cualquier autoridad, incluyendo los juzgadores constitucionales, en la medida en que es a ellos a quienes corresponde velar por el respeto y plena vigencia de los derechos humanos, como es la legalidad y seguridad jurídica.
- (41) Suponer lo contrario, implicaría aceptar que la competencia de la Junta, reconocida con rango constitucional, pudiera quedar al arbitrio del legislador



ordinario, quien tendría la posibilidad de hacer ilusorias las reformas a la Constitución Estatal, no obstante encontrarse subordinado a dicha norma superior.

Al respecto, resultan orientadores los criterios sostenidos por la Primera y Segunda Sala, ambas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dicen lo siguiente:

"AMPARO DIRECTO ADHESIVO. LA NORMA CONSTITUCIONAL QUE LO PREVÉ ES SUSCEPTIBLE DE APLICACIÓN DIRECTA DESDE EL 4 DE OCTUBRE DE 2011, NO OBSTANTE QUE AÚN NO SE EXPIDA LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA. El artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé el amparo directo adhesivo, es susceptible de aplicación directa por los tribunales colegiados de circuito, no obstante que el Poder Legislativo Federal no haya expedido la nueva ley reglamentaria respectiva, pues conforme al artículo primero transitorio del decreto de reformas constitucionales que crea aquella figura, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, entró en vigor a los 120 días de su publicación, esto es, el 4 de octubre siguiente, y aunque su artículo segundo transitorio señala expresamente que en ese lapso el Congreso de la Unión expediría las reformas legales correspondientes, ello no significa que la entrada en vigor de las reformas constitucionales de mérito quedara supeditada a la expedición de dicha legislación secundaria. Aún más, la omisión legislativa no puede válidamente servir de excusa para privar de una vía a las partes a favor de las cuales se instituyó, pues las normas constitucionales aún no concretizadas por el legislador deben ser susceptibles de aplicación directa por cualquier autoridad, incluyendo a los juzgadores constitucionales, en la medida en que es a ellos a quienes corresponde velar por el respeto y plena vigencia de la Constitución; además de que aun cuando pudiera considerarse que una norma constitucional no puede ser invocada directamente si su texto requiere regulación posterior, ello no es una razón válida para inaplicar la Ley Fundamental y considerar inexigibles los derechos o prerrogativas que establece."¹

"AMPARO DIRECTO ADHESIVO. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO AÚN NO EXPIDA LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO CONS-

¹ Décima Época, con número de registro digital: 2001567. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012, materia común, tesis: 1a. CCXIII/2012 (10a.), página 495.



TITUYE UN OBSTÁCULO PARA SU PROCEDENCIA. Si se considera que, al incorporarse al texto constitucional la figura del amparo directo adhesivo en el artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció una prerrogativa a favor de la parte que haya obtenido sentencia favorable y de la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, para solicitar amparo en forma adhesiva al promovido por alguna de las partes, resulta claro que la falta de actuación de un órgano del Estado que, por mandato constitucional, debió expedir las reformas legales correspondientes dentro de un lapso de 120 días posteriores a la publicación del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, no constituye un obstáculo para la procedencia de aquella vía, ya que dicha prerrogativa no puede limitarse por la referida omisión; suponer lo contrario, implicaría aceptar que su ejercicio, reconocido con rango constitucional, pudiera quedar al arbitrio del legislador ordinario, quien tendría la posibilidad de hacer nugatorias las reformas a la Constitución, no obstante encontrarse subordinado a dicha norma suprema."²

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUPUESTO EN QUE PUEDE SER INVOCADA DIRECTAMENTE POR CUALQUIER JUEZ.— Los ordenamientos constitucionales poseen la calidad de verdaderas normas, pues tienen las características y los efectos propios de un postulado enunciativo, así como la fuerza de una fuente de derecho, toda vez que su condición de norma suprema los habilita para: a) Regular la legislación, entendida en sentido material como la función de crear el derecho; b) Normar las relaciones entre el Estado y los gobernados, a través de principios que informan a todo el sistema jurídico; c) Abrogar y/o invalidar normas anteriores de rango subconstitucional materialmente incompatibles con ella; y, d) Anular normas sucesivas de rango subconstitucional, formalmente disconformes o materialmente incompatibles con ella. De esta manera, aunque materialmente las normas constitucionales configuran un cuerpo jurídico coherente y conexo de principios cuya identidad axiológica descansa en ese conjunto de valores, y su aplicación a los casos concretos ocurre a través de la legislación secundaria, mediante normas que regulan los principios fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello no merma su condición de fuente de derechos, pues las normas que contiene

² Décima Época, con número de registro digital: 2001566. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012, materia común, tesis 1a. CCXIV/2012 (10a.), página 495.



son idóneas para regular no sólo la organización estatal y las relaciones entre el Estado y los gobernados, sino también aquellas entre particulares y son, por tanto, susceptibles de aplicación directa por cualquier Juez, incluido, desde luego, el Juez Constitucional, en la medida en que la norma constitucional sea suficientemente completa para poder valer como regla para los casos concretos, pudiendo ser invocada como regla aplicable de manera directa si su texto no requiere regulación posterior para definir una situación individual.³

- (42) Lo aquí sustentado no tiene el alcance de analizar la integración de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial de Morelos, pues como bien lo sostuvieron los Tribunales contendientes Primero y Segundo, ello está fuera de los límites de estudio del juicio de amparo indirecto, al tratarse de la incompetencia de origen; solamente se está estableciendo, con base en los diversos procesos de reforma de la Constitución Local y leyes secundarias, que la referida Junta es constitucional y legalmente competente, conforme al artículo 16 de la Ley Fundamental, para conocer y resolver de procedimientos como aquellos que dieron origen a los actos reclamados en los diversos juicios de amparo de donde emana esta contradicción de criterios.
- (43) No pasa inadvertido para el suscrito que en sesión ordinaria del **quince de mayo de dos mil diecinueve**, se aprobó el "Acuerdo General del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, para la integración de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos a que se refiere el artículo 92-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y determina la extinción de la Comisión de Magistrados nombrada por acuerdo del Pleno del citado tribunal, aprobado en sesión ordinaria celebrada el veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, publicado el veintiocho siguiente en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5584."; en el cual se estableció que hasta esa fecha no han cesado las funciones de la Comisión designada por el mismo órgano colegiado, puesto que no se han publicado las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial, a que se refieren las disposiciones transitorias tercera y décima tercera, contenidas en el Decreto Número **2589** (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve).

³ Novena Época, con número de registro digital: 163198. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, materia constitucional, tesis 2a. CXXVIII/2010, página 1471.



- (44) Empero, no es por virtud de ese Acuerdo que la Comisión dejó de tener competencia para ejercer las facultades que derivan del artículo 92-A de la Constitución Política del Estado de Morelos, sino a razón del Decreto de reforma de la misma Constitución, Número **2611** (Dos Mil Seiscientos Once), pues dicha Comisión no fue creada por un acuerdo del Tribunal Superior de Justicia del Estado, sino a través de un acto legislativo de reforma constitucional; el Pleno sólo la nombró por mandato de la Constitución Local, por lo que su extinción no puede derivar de la voluntad del Poder Judicial, sino por la existencia de una reforma constitucional, al depositar las funciones que ejercía la Comisión a favor de la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina**.
- (45) Es más, el referido Acuerdo corrobora lo que aquí se viene sosteniendo, en el sentido que desde que cobró vigencia el decreto que creó la Junta, la Comisión carece de competencia para ejercer las facultades descritas por el artículo 92-A de la Constitución Política del Estado de Morelos y, como se expuso, procedía la aplicación directa de la reforma constitucional que dota de competencia a la Junta, pues como el propio Tribunal Superior de Justicia del Estado dice, a la fecha de emisión de su acuerdo que fue el **quince de mayo de dos mil diecinueve**, no se había efectuado la adecuación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a que se refieren las disposiciones transitorias tercera y décima tercera, contenidas en el Decreto Número 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve), y no obstante ello, determinaron la extinción de la Comisión y la integración de la Junta.
- (46) Esto es, ello evidencia la posibilidad constitucional de la instrumentación de la **Junta** aun y cuando no se había efectuado el ajuste normativo respectivo.
- (47) Por todo lo anterior, reitero, de forma respetuosa, que la competencia se actualiza a favor de la **Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial**.

En términos de lo previsto en el artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, y de los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprimen los datos personales.

Este voto se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



COMISIÓN DE MAGISTRADOS NOMBRADA POR EL PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS PARA EJERCER LAS ATRIBUCIONES ANTES ENCOMENDADAS AL EXTINTO CONSEJO DE LA JUDICATURA. ES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE COMPETENTE PARA TRAMITAR Y RESOLVER LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SOMETIDOS A SU POTESTAD, HASTA LA FECHA EN QUE QUEDÓ INTEGRADA Y ENTRÓ EN FUNCIONES LA JUNTA DE ADMINISTRACIÓN, VIGILANCIA Y DISCIPLINA DEL PROPIO TRIBUNAL SUPERIOR.

De los decretos números 2589 y 2590, publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el 15 y el 16 de febrero de 2018, respectivamente, por los que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y se abrogó la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia para Adolescentes y Juzgados Especializados, se colige la facultad otorgada al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, para nombrar una Comisión de Magistrados que realizara las atribuciones que en forma colegiada venía ejerciendo el extinto Consejo de la Judicatura Estatal. Asimismo, a través del decreto número 2611, publicado en el mismo medio oficial de difusión el 4 de abril del año citado, en vigor a partir del día siguiente, se reformó el artículo 86 de la Constitución local, para crear la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, como órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de éste, a excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los Magistrados del Tribunal Laboral y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes; además, prevé la derogación de las normas legales derivadas de las reformas a la propia Constitución mediante decreto número 2589. Conforme a ese marco normativo, tanto a la Comisión como a la Junta citadas, les fueron transferidas, en distintos momentos, las atribuciones que tenía a su cargo el entonces Consejo de la Judicatura, razón por la que ambas asumieron competencia, tanto constitucional como legal para ejecutarlas, así como para emitir los actos administrativos que de ellas derivan. Por tanto, debe estimarse competente, para los efectos indicados, a la Comisión de Magistrados en cita, desde su creación e inicio de funciones, hasta la fecha en que quedó integrada e



inició su funcionamiento la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, con independencia de la fecha en que entró en vigor el decreto de reforma constitucional que ordenó su creación mediante la adecuación legislativa correspondiente. Considerarlo de otro modo, implicaría analizar la competencia del primero de los órganos administrativos referidos, a partir de parámetros tales como su existencia o su legitimidad, que constituyen aspectos atinentes a lo que en la teoría constitucional diseñada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se conoce como incompetencia de origen, misma que no puede ser dirimida en el juicio de amparo.

PLENO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.

PC.XVIII.P.A. J/8 A (10a.)

Contradicción de tesis 5/2019. Entre las sustentadas por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, todos en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, y el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México. 2 de septiembre de 2020. Mayoría de dos votos de los Magistrados Nicolás Nazar Sevilla y Alfredo Cid García. Disidente y Ponente: Guillermo del Castillo Vélez. Encargado del engrose: Alfredo Cid García. Secretaria: Olga Lydia Núñez Agüero.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver los amparos en revisión 189/2019, 194/2019 y 202/2019, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver los amparos en revisión 167/2019, 176/2019, 191/2019 y 215/2019, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 171/2019, y el diverso sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver el amparo en revisión 42/2019 (cuaderno auxiliar 218/2019).

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



COMPETENCIA. EL JUEZ DE DISTRITO AL QUE LE ES TURNADA UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE ES SEÑALADO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, DEBE ACTUAR CONFORME A LA REGLA DE EXCEPCIÓN A LA COMPETENCIA POR TERRITORIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 38 Y NO PLANTEAR IMPEDIMENTO CONFORME AL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN IV, AMBOS DE LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER, EL SEGUNDO Y EL TERCER TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 7 DE OCTUBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS GUILLERMO DEL CASTILLO VÉLEZ, NICOLÁS NAZAR SEVILLA Y ALFREDO CID GARCÍA. PONENTE: NICOLÁS NAZAR SEVILLA. SECRETARIA: CLAUDIA MARÍA MARTÍNEZ REYES.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de acuerdo con los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de una posible discrepancia entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de este Circuito y corresponde a este Pleno dilucidarla y determinar, en su caso, cuál será el criterio que debe prevalecer.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, constitucional y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por un Juez de Distrito de este Decimoctavo Circuito; de ahí que, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

TERCERO.—**Ejecutorias que participan como contradictorias.** A fin de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima con-



veniente transcribir la parte considerativa que motivó las decisiones de los tribunales contendientes.

En sesión plenaria de trece de junio de dos mil diecinueve, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito** resolvió el conflicto competencial 4/2019, en cuya parte considerativa, en lo que interesa, sustentó lo que a continuación se transcribe:

"SEGUNDA. **Análisis del asunto.** Este órgano colegiado de control constitucional determina que **no existe conflicto competencial**. Para arribar a la anterior conclusión debe de especificarse la diferencia entre los distintos tópicos que determinan el conocimiento de un asunto por un tribunal de amparo, los cuales consisten en competencia, impedimento y turno.

"1.1 Conflictos competenciales

"Competencia objetiva

"El artículo 106, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

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

"Del contenido de este precepto, se desprende que corresponde al Poder Judicial de la Federación, dirimir las controversias por razón de competencia, que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otras, quedando comprendidas tanto las competencias positivas, en que sí existe propiamente controversia, como las negativas, en las que no la hay, independientemente de la forma en que se susciten, a saber:

"a) Porque, de oficio, uno de los tribunales contendientes se declare incompetente y decline la competencia; o,



"b) Porque lo haga a petición de parte interesada, a través de la declinatoria; pero en cualquiera de estos casos, el otro Juzgador se niega a aceptar la competencia y a conocer del asunto; lo cual implica que ambos juzgadores han establecido, en pleno ejercicio de su autonomía y potestad, que carecen de competencia legal para tal efecto.

"Resulta aplicable en la especie, la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"Época: Novena Época

"Registro: 184186

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XVII, junio de 2003

"Materia común

"Tesis 1a./J. 30/2003

"Página 46

"CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA.—

Para que exista un conflicto competencial es presupuesto indispensable que los órganos jurisdiccionales contendientes manifiesten de manera expresa, en ejercicio de su autonomía y de su potestad, que no aceptan conocer de determinado asunto sometido a su jurisdicción.'

"...

"Además, para la existencia de un conflicto basta que dos órganos jurisdiccionales difieran sobre determinado asunto **y la controversia será competencial**, cuando la causa de discusión entre los órganos involucrados **estribe en los factores que delimitan el ejercicio de la jurisdicción (cuantía, fuero, materia o territorio)**.

"Por ello, el conflicto puede ser de naturaleza constitucional o jurisdiccional, en el primer supuesto, la divergencia ocurre entre órganos de distinto fuero, mientras que en el segundo acontece entre juzgados o tribunales del mismo



orden, quienes debaten sobre aspectos concernientes a la materia, la cuantía del asunto o el territorio en que debe juzgarse; asimismo, la discrepancia puede darse en sentido positivo o **negativo**, en el primero los órganos de jurisdicción estiman ser competentes para el conocimiento del caso, mientras que **en el segundo supuesto, rehúsan admitir su competencia.**

"Asimismo, por regla general, en el segundo caso es necesario que, en ejercicio de su autonomía y potestad, los juzgados contendientes manifiesten, de manera expresa, las circunstancias por las que no aceptan conocer de determinado asunto sometido a su jurisdicción.

"Tal exigencia obedece precisamente a la necesidad de que los juzgados contendientes expresen las razones por las cuales estiman carecer de competencia para el conocimiento del asunto, y de esta forma fijar la litis competencial.

"Precisado lo anterior, por regla general, para la existencia de un **conflicto competencial negativo** es menester que ambos órganos contendientes manifiesten expresamente que **carecen de competencia legal** para conocer de determinado asunto, en relación con la cuantía, territorio, fuero o materia.

"Ahora bien, precisado los presupuestos que deben darse para el surgimiento de un conflicto competencial, es necesario definir la sustancia que debe dirimirse en el mismo, la cual consiste en la determinación del órgano jurisdiccional a favor del que se surte la competencia objetiva establecida legalmente.

"En tales términos, debe definirse lo que comprende el concepto de competencia, el cual conforme al derecho procesal, surge como parte de la jurisdicción, pues esta última implica la potestad conferida al Estado para aplicar las leyes, que lo rigen.⁶

"En cambio la competencia constituye la medida de esa potestad, la cual faculta a ciertos órganos de gobierno para conocer y resolver cierto tipo de

⁶ Véase Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 10a. ed., 2014, pp. 235 a 237.



asuntos, es decir, la competencia constituye la medida o división de la jurisdicción, por lo cual todo Juez competente tiene jurisdicción, mientras no todo Juez con jurisdicción cuenta con competencia.⁷

"En ese contexto, es que para la teoría general del proceso, la competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios. De manera, que el Juez por el sólo hecho de serlo, es titular de la función jurisdiccional, sin embargo, no puede ejercerla para resolver cualquier tipo de conflictos, sino sólo en aquellos para los que está facultado por la ley, es decir, en los que es competente; por lo que se sigue que la competencia es un presupuesto de validez del juicio.⁸

⁷ *Idem.*

⁸ A este respecto, consúltese Pallares, Eduardo, *Derecho procesal civil*, México, 12a. ed., Porrúa, 1986, pp. 82 a 84, en la que señala lo siguiente:

"Competencia definición. La competencia puede ser considerada desde dos puntos de vista: el subjetivo y el objetivo. A su vez, el objetivo ha de referirse al tribunal o a las partes. Subjetivamente la competencia es un poder-deber, atribuido a determinadas autoridades para conocer de ciertos juicios, tramitarlos y resolverlos. Esto en lo relativo a las autoridades que gozan de competencia; en lo que respecta a las partes sometidas a ellas, la competencia, según la define Prieto Castro, 'es el deber y el derecho y recibir la justicia precisamente de un órgano específicamente determinado y no de otro alguno'. De acuerdo con esta segunda acepción el actor tiene el derecho de presentar su demanda, no ante cualquier Juez, sino ante el que, conforme a la ley, es el competente; y otro tanto es posible afirmar del demandado, que está obligado a someterse al Juez competente, pero que también tiene el derecho de que no se le emplace, sino ante el mismo Juez. **Objetivamente, la competencia es el conjunto de normas, que determinan tanto el poder-deber que se atribuye a los tribunales en la forma dicha, como conjunto de jueces o negocios de que puede conocer un Juez o tribunal competente. Lo anterior sirve de base, para comprender la siguiente definición: la competencia es la porción de jurisdicción que la ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios. De ella derivan los derechos y las obligaciones de las partes de que se ha hecho mérito. La competencia presupone la jurisdicción; donde no hay esta no puede haber aquélla, ya que una no es sino porción de la jurisdicción. La competencia tiene su primer origen en la Constitución General de la República y posteriormente en una ley que respete los preceptos de la fundamental, si la competencia se apoya en precepto de dicha ley fundamental. Cuando la competencia de (sic) apoya en preceptos constitucionales, está justificado llamarla competencia constitucional. Tiene este carácter en el derecho mexicano, la que nuestra Carta Magna prescribe respecto de los Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y Suprema Corte de Justicia. Competencia y Jurisdicción.- La competencia es la porción de jurisdicción que la ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios o negocios, según queda expuesto. Puede existir jurisdicción sin existir competencia, pero en cambio la competencia presupone siempre la jurisdicción. La jurisdicción no puede ser modificada por convenio de los particulares ni renunciada la que fija la ley. Siempre es de orden público. No sucede lo mismo con la competencia que en algunos casos**



"De esta forma, la competencia es dividida en dos vertientes, la competencia objetiva, que es la que se refiere al órgano jurisdiccional –dilucidada mediante conflictos competenciales– mientras que la subjetiva alude al titular o persona física encargada de desempeñar las funciones que competen al órgano respectivo, en relación con las partes –reservada mediante excusas y recusaciones vía impedimento–.⁹

"Para determinar la competencia objetiva de acuerdo con el derecho procesal se debe atender **a los criterios de materia, territorio, grado y cuantía; en el caso del juicio de amparo, sólo los tres primeros, no así el último.**

"En ese sentido, tratándose del amparo indirecto, la Ley de Amparo en sus artículos 36 y 38,¹⁰ **establece los órganos jurisdiccionales encargados de conocer de este tipo de litigio constitucional, y sustentan la competencia por grado**, pues aseguran que un tribunal inferior no sostenga competencia ante un superior; en tanto el ordinal 37 de la misma normatividad¹¹ define **la competencia por territorio** dependiendo del tipo y lugar de ejecución del acto

es legalmente objeto de un convenio entre particulares y también puede ser renunciada. Tal acontece porque la jurisdicción siempre es de orden público, mientras que la competencia no lo es siempre. La jurisdicción es un atributo de la soberanía y se determina por motivos de orden constitucional, políticos, internacionales o económicos de gran importancia. No acontece así con la competencia cuyas causas son de menor cuantía. La jurisdicción nunca es producto de la voluntad de los particulares, sino que dimana directamente de la ley por ser atributo de la soberanía política. Sucede lo contrario en la competencia por razón del domicilio, y en los casos de sumisión expresa o tácita."

⁹ *Idem.*

¹⁰ **Artículo 36.** Los tribunales unitarios de circuito sólo conocerán de los juicios de amparo indirecto promovidos contra actos de otros tribunales de la misma naturaleza. Será competente otro tribunal del mismo circuito, si lo hubiera, o el más próximo a la residencia de aquel que haya emitido el acto reclamado."

Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo Distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."

¹¹ **Artículo 37.** Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclama deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda.

"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."



reclamado; y finalmente, en lo que se refiere **a la materia** es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la que determina la competencia de esa naturaleza.¹²

"Además en el juicio de amparo se encuentran regulados **supuestos específicos de competencia**, como es el caso de la competencia auxiliar, regida por los artículos 107, fracción XI, constitucional, así como los 35, 39 y 159 de la ley en la materia;¹³ y la concurrente establecida en el ordinal 107, fracción XII,

¹² **Artículo 48.** Los jueces de distrito que no tengan jurisdicción especial conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos del presente Capítulo."

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

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

Artículo 54. Los Jueces de Distrito de amparo en materia civil conocerán:"

Artículo 55. Los Jueces de Distrito en materia de trabajo conocerán:"

¹³ **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:

"...

XI. La demanda de amparo directo se presentará ante la autoridad responsable, la cual decidirá sobre la suspensión. En los demás casos la demanda se presentará ante los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito los cuales resolverán sobre la suspensión, o ante los tribunales de los Estados en los casos que la ley lo autorice;"

Artículo 35. Los juzgados de distrito y los tribunales unitarios de circuito son competentes para conocer del juicio de amparo indirecto.

También lo serán las autoridades del orden común cuando actúen en auxilio de los órganos jurisdiccionales de amparo."

Artículo 39. Cuando se trate de amparos contra actos de autoridades que actúen en auxilio de la justicia federal, no podrá conocer el Juez de Distrito que deba avocarse al conocimiento del asunto en que se haya originado el acto reclamado.

"En este caso, conocerá otro del mismo distrito y especialización, en su caso, y si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito a que pertenezca."

Artículo 159. En los lugares donde no resida Juez de Distrito y especialmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, **el juez de primera instancia dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto reclamado, deberá recibir la demanda de amparo y acordar de plano sobre la suspensión de oficio.**

"...

"Cuando el amparo se promueva contra actos de un juez de primera instancia y no haya otro en el lugar, o cuando se impugnen actos de otras autoridades y aquél no pueda ser habido, la demanda de amparo podrá presentarse ante cualquiera de los órganos judiciales que ejerzan



de nuestro documento fundante,¹⁴ los cuales sólo se activan en aquellos casos en los que el quejoso opte por sustanciar el juicio de esa forma, siempre que se encuentre en los supuestos legalmente establecidos.

"Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el juicio constitucional tiene una naturaleza especial, en el que rige una regla específica, donde la Ley de Amparo, en el artículo 38 establece la competencia de los juzgadores de Distrito **en aquellos casos en que se reclama un acto específicamente determinado de un Juez de Distrito, o bien cuando se señalan a todos los juzgadores de Distrito en una misma circunscripción territorial.**

"Precisamente a partir de la interpretación de los artículos 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 37 y 38 de la Ley de Amparo,¹⁵ nuestro Máximo Tribunal ha señalado que los

jurisdicción en el mismo lugar, siempre que en él resida la autoridad ejecutora o, en su defecto, ante el órgano jurisdiccional más próximo."

¹⁴ "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:

"...

"XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

"Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca..."

¹⁵ "Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;"

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

"...

"VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre



mismos establecen un sistema para fijar la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo, en el que se debe atender a los siguientes factores:

"1. La jurisdicción en que se lleve a cabo, o se vaya a emitir, el acto reclamado.

"2. La materia en que se desempeña el Juez de Distrito que funge como autoridad responsable.

"3. El territorio en el que éste ejerce su jurisdicción.

"4. La inmediatez territorial al juzgador que se constituye como autoridad responsable.

"En esa tesitura, puntualizó que cuando se **señalen como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito en Materia Penal de un ámbito territorial**, debe estarse a los anteriores criterios a efecto de fijar la competencia; al respecto, como se advierte de la jurisprudencia siguiente:

"Época: Novena Época

"Registro: 190008

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XIII, abril de 2001

el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia."

"Artículo 37. Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado..."

"Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo Distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."



"Materia: común

"Tesis P./J. 44/2001

"Página 75

"COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN.—El primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo constituye una regla de excepción a la competencia por territorio que prevé el numeral 36 del propio ordenamiento, al establecer que corresponde conocer de un juicio de garantías promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenezca dicho Juez, regla que debe aplicarse para determinar cuál es el Juez competente cuando el amparo se promueve contra todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial (distrito o circuito), aun cuando no se prevea en forma expresa esa hipótesis. Ahora bien, atendiendo a la interpretación sistemática de lo dispuesto en el referido artículo 42, no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o de que pueden conocer los Jueces de Distrito. **En estas condiciones, puede concluirse que el competente para conocer del amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un distrito, es el Juez más cercano a éstos dentro del propio circuito, si los hubiere y, en caso contrario, el más próximo de la misma materia o no especializado, aun cuando resida en otro circuito; y, en el caso de que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un circuito, aplicando dicha regla, será competente el Juez de garantías más cercano a ese circuito.'**

"...

"Debe precisarse que si bien en dicha jurisprudencia se interpretaron los artículos 42, primer párrafo y 36 de la Ley de Amparo abrogada, no obstante, son sustancialmente iguales a los artículos 37, primer párrafo y 38 de la normatividad vigente, como se advierte en el siguiente cuadro comparativo:



Ley de Amparo Abrogada	Ley de Amparo vigente
<p>Artículo 36.- Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquél (sic) en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado...</p> <p>Artículo 42.- Es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva contra actos de un juez de Distrito, otro de la misma categoría dentro del mismo Distrito, si lo hubiere, o, en su defecto, el más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito a que pertenezca dicho juez.</p>	<p>Artículo 37. Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado...</p> <p>Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un juez de distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca.</p>

"Por ello, puede decirse válidamente que dicho criterio continua vigente, conforme al transitorio sexto de la Ley de Amparo en vigor.¹⁶

"No obstante, debe precisarse que conforme a dicho criterio nuestro Máximo Tribunal determinó que dicha regla **se actualiza en aquéllos (sic) casos en que se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito, –incluyendo cuando se señala a todos los de una misma materia–, de un cierto ámbito territorial, por lo cual, contrario sensu, la regla específica (sic) de competencia no es aplicable en aquellos casos en que NO se señalan como responsables a todos los Jueces de Distrito.**

"Por otra parte, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal al resolver la contradicción de tesis 25/2006-PS, determinó la manera en la que debían proceder los juzgadores de amparo en aquéllos (sic) casos en que se señalaran como responsables a todos sus homólogos de un mismo ámbito territorial, **una vez que queda establecido cuál de los Jueces de Distrito emitió el acto**

¹⁶"SEXTO. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley."



reclamado, caso en el cual es competente al (sic) Juez de Distrito más inmediato, lo cual dejó establecido en el criterio siguiente:

"Época: Novena Época

"Registro: 173362

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de Tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XXV, febrero de 2007

"Materia penal

"Tesis 1a./J. 88/2006

"Página 75

"COMPETENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN Y SE SEÑALAN COMO AUTORIDADES RESPONSABLES A TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE UN MISMO ÁMBITO TERRITORIAL, SE SURTE A FAVOR DEL MÁS INMEDIATO.—Cuando en una demanda de amparo se reclama una orden de aprehensión y **se señalan como autoridades responsables a todos** los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, éstos tendrán el carácter de autoridad responsable durante toda la secuela procesal conforme al artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que no puede operar la regla general para fijar la competencia establecida en el artículo 36, párrafo primero, de dicho ordenamiento, ya que el juzgador que ha sido señalado como autoridad responsable, independientemente de que ejerza jurisdicción en el lugar en que el acto reclamado podría ejecutarse, ya es parte en el juicio de garantías respectivo y no puede tener el doble carácter de parte procesal y Juez, **pues se actualizaría el impedimento previsto en el artículo 66, fracción IV, de la Ley citada**. En consecuencia, se concluye que en la hipótesis referida debe atenderse a la regla de excepción contenida en el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo y **señalar como competente al Juez de Distrito más inmediato**.

"Contradicción de tesis 25/2006-PS. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Penal del Tercer Circuito. 25 de octubre de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Roberto Ávila Ornelas.



"Tesis de jurisprudencia 88/2006. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinticinco de octubre de dos mil seis.

"Nota: Por ejecutoria del veinticuatro de agosto de dos mil once, la Primera Sala declaró infundada la solicitud de modificación de jurisprudencia 19/2010 derivada de la solicitud de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, toda vez que estimó innecesario modificar la presente tesis jurisprudencial al tenor de las razones expuestas en la solicitud respectiva.'

"No obstante nuevamente, en dicho criterio definió que **la regla especial establecida en el numeral en comento, sólo es aplicable en aquéllos (sic) casos en que se señalen a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, no así en el caso en que NO se señalen todos.**

"1.2. Impedimento –competencia subjetiva–

"Dilucidado lo que debe entenderse por competencia en sentido objetivo, es necesario desentrañar la del tipo subjetivo, la cual ha sido reservada al caso de los impedimentos.

"En primer término, las causas de impedimento se encuentran contenidas en el artículo 51 de la Ley de Amparo¹⁷ y surgen por una excusa –oficiosa–, o bien una recusación –a petición de parte–.

¹⁷ **Artículo 51.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"I. Si son cónyuges o parientes de alguna de las partes, de sus abogados o representantes, en línea recta por consanguinidad o afinidad sin limitación de grado; en la colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, o en la colateral por afinidad dentro del segundo;

"II. Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado o lo tienen su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción anterior;

"III. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el asunto que haya motivado el acto reclamado o en el juicio de amparo;

"IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;

"V. Si hubieren aconsejado como asesores la resolución reclamada;



"Es así, que los impedimentos pueden conceptuarse como 'un hecho o circunstancia personal que ocurre en un funcionario judicial y que son de tal naturaleza que pueden afectar su imparcialidad en perjuicio de las partes y que, por tanto, lo obligan a inhibirse del conocimiento y decisión de un juicio determinado'.¹⁸

"Además, parten de una cuestión subjetiva que corresponde plantear al juzgador, o bien a las partes, en aquellos casos en los que se considere que la imparcialidad del Juez se encuentra mermada.

"Ahora bien, para diferenciar una causa objetiva, de una subjetiva, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal en la contradicción de tesis 73/2003-PS, de **veintidós de octubre de dos mil tres**, interpretó la causa de impedimento establecida en el artículo 66, fracción IV, de la Ley de Amparo abrogada (artículo 51, fracción IV, de la normatividad vigente), estableció lo siguiente:

"El precepto transcrito se refiere a las causas de impedimento para conocer de los juicios en que intervengan los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito y las autoridades que conozcan de los juicios de amparo conforme al artículo 37, **cuya finalidad es apartar del conocimiento de un asunto a un juzgador cuya imparcialidad se encuentra menoscabada; por tanto, la naturaleza del impedimento estriba en la parcialidad que en él presume la ley.**

"Es pertinente señalar que **el ejercicio de la función jurisdiccional se ve limitada, por un lado, por la competencia propia del órgano; por otro lado, por lo que a la persona del juzgador se refiere, ésta se encuentra limitada objetivamente por los requisitos legales que debe satisfacer para ser desig-**

^{VI}. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;

^{VII}. Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes; y

^{VIII}. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que implicaran elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad."

¹⁸ Noriega, Alfonso, *op. cit.*, *supra* nota 10, p. 227.



nado Juez, y, subjetivamente por todas esas relaciones personales que permiten presumir parcialidad si tuviera que juzgar a ciertas personas o situaciones a las cuales le unen vínculos de afecto y animadversión, e incluso un interés directo en el negocio, relaciones a las que se les denomina genéricamente impedimentos.

"...

"Así, se tiene que **el referido numeral atiende a la persona o personas físicas concretas individuales, que encarnan al órgano y que dictaron las resoluciones reclamadas en el juicio de amparo, con la finalidad de que no tengan injerencia alguna en el juicio de garantías, ante la posibilidad de que mengüe la imparcialidad que constitucionalmente debe imperar.**'

"De lo anterior se puede advertir que **a diferencia de los impedimentos que están dirigidos al juzgador en lo personal para evitar mermar su imparcialidad, la competencia se refiere al órgano jurisdiccional como tal.**

"Dicha distinción quedó precisada de forma más patente al resolver la contradicción de tesis 25/2006-PS, sobre conflictos competenciales, en la que determinó que en el caso en que señalaran como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial como responsables, se surtía a favor del más inmediato, conforme a la excepción establecida en el artículo 42, primer párrafo, de la normatividad en la materia abrogada –38 de la ley en vigor–.

"Además, precisó que en el caso no era aplicable la jurisprudencia 1a./J. 59/2003, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro 'IMPEDIMENTO. PARA QUE OPERE LA CAUSA PREVISTA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE EL JUEZ FEDERAL QUE MANIFIESTE ESTAR EN TAL SUPUESTO ACREDITE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE.', con base en el siguiente argumento:

"En efecto, el criterio en cuestión **se refiere a un problema de impedimento, que atañe a la persona del juzgador**, en tanto que la presente contra-



dicción de tesis, versa **sobre una cuestión de competencia, que se refiere al órgano jurisdiccional; de ahí la inaplicabilidad de la jurisprudencia en cita.**'

"Aún más, al resolver en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil doce, la Solicitud de Modificación de Jurisprudencia 19/2010, –en la que se intentó modificar el criterio que derivó de la contradicción precitada, y se declaró infundada dicha pretensión–, al analizar la ejecutoria antes señalada se expuso lo siguiente:

"Lo anterior, pone de manifiesto que no se inadvirtió que las causas de impedimento son ajenas a las cuestiones de competencia, pues no es a través de un criterio de competencia subjetiva que alude a los funcionarios, que se determina la competencia objetiva propia de los órganos jurisdiccionales, cuando se reclama una orden de aprehensión y se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, sino en atención a la regla de excepción que prevé el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo, que conduce a señalar como competente al Juez de Distrito más inmediato.

"Esto, derivado de que con independencia de que los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial hayan emitido o no la orden de aprehensión que constituye el acto reclamado, lo cierto es que tendrán el carácter de autoridad responsable, durante toda la secuela procesal del juicio de amparo, acorde al artículo 5o., fracción II, de la ley de la materia, pues durante todo el juicio detentarán la categoría procesal de contraparte del quejoso, con todas las cargas que ello implica, como lo es el rendir el informe justificado a que se refiere el artículo 149 de la Ley de Amparo, de ahí que no puedan decidir respecto del acto a ellas atribuido.'

"En tales términos es claro que los juzgadores de amparo de acuerdo a la circunstancia en la que se encuentren, pueden plantear un impedimento si consideran que su imparcialidad personal esta mermada al encontrarse en algunos de los supuestos del artículo 51 de la mencionada normatividad, o bien, formular un conflicto competencial, al considerar que objetivamente, el juzgado federal que representa carece de competencia por territorio, materia, grado, o bien si se ubica en la regla especial establecida en el artículo 38 de la Ley de Amparo.



"Es así que dependiendo del tipo de procedimiento que insten, asumirán las reglas establecidas al respecto. Ahora bien, en el presente caso, al encontrarnos ante un conflicto competencial, no aplican las pautas propias de los impedimentos, como lo establece la jurisprudencia 1a./J. 59/2003, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro 'IMPEDIMENTO. PARA QUE OPERE LA CAUSA PREVISTA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE EL JUEZ FEDERAL QUE MANIFIESTE ESTAR EN TAL SUPUESTO ACREDITE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE.', **como pretende el Juez declinado.**

"1.3. Cuestiones de turno

"Por su parte, para la sustanciación del juicio constitucional se encuentra inmerso un tercer tópico, establecido los artículos 45 y 46 del Acuerdo General sin número del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de veintiuno de mayo de dos mil quince y su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil dieciséis, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, del Poder Judicial de la Federación, conforme a su artículo primero transitorio, el cual dispone en esencia lo siguiente:

"Artículo 45. Los asuntos se turnarán mediante el sistema computarizado que determine la Dirección General de Estadística Judicial, previa aprobación de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, de la siguiente manera:

"I. Forma Aleatoria: Una vez capturados los datos de registro del asunto que no cuente con antecedente alguno en el sistema computarizado, éste lo distribuirá aleatoriamente, y de manera equilibrada entre los órganos jurisdiccionales; y

"II. Forma Relacionada: Si al capturar los datos de registro del asunto, el sistema computarizado arroja un antecedente que lo vincule con otro registrado con anterioridad, ya sea por disposición expresa de la ley o conforme a un criterio de relación, general o específico, de los contenidos en el propio sistema, se turnará al mismo órgano jurisdiccional que conoce o conoció de aquél. '



"**Artículo 46.** Son criterios generales de relación, en aplicación de los cuales un asunto de nuevo ingreso deberá turnarse a un órgano jurisdiccional determinado, por existir en el sistema un antecedente que hace procedente la vinculación, los siguientes:

"**I.** La demanda de amparo adhesivo, que debe turnarse al órgano jurisdiccional que recibió el amparo principal;

"**II.** El juicio de amparo directo o indirecto, promovido contra actos provenientes de un expediente administrativo o jurisdiccional, averiguación previa o ejercicio de la acción penal, se turnará al órgano jurisdiccional que haya conocido de otro amparo promovido contra actos derivados de esos mismos asuntos;

"**III.** Los recursos de revisión, queja y reclamación relacionados con un juicio de amparo, al que tenga el antecedente del que derivan, conocido por cualquier vía;

"**IV.** Cuando se promuevan demandas de amparo o interpongan recursos, que se refieran a una misma averiguación previa o ejercicio de la acción penal o acto de autoridad, al que tenga el último antecedente del asunto, aunque las partes no sean las mismas;

"**V.** Las demandas de amparo que se promuevan respecto del cumplimiento de una ejecutoria;

"**VI.** Los recursos de revisión fiscal, al que conozca o haya conocido del juicio de amparo directo.

"**VII.** Los recursos de apelación, al Tribunal Unitario de Circuito que haya conocido del o los anteriores;

"**VIII.** Cuando se determine la separación de juicios o de procesos, los expedientes que deriven se remitirán al órgano jurisdiccional que la decretó

"**IX.** En el caso de los procedimientos penales, así como sus recursos, que cuenten con antecedentes, se turnarán de manera relacionada;



"X. Tratándose del ejercicio de la acción penal se observará lo siguiente:

"a) Cuando sea por delito grave, perfeccionada la averiguación o subsanadas las omisiones y el Ministerio Público las vuelva a presentar, lo hará directamente ante el juzgado que conoció en primer término, quien deberá recibirla y dar aviso a la oficina de correspondencia común para que el asunto le sea contabilizado según el motivo de la devolución; y

"b) Cuando el Ministerio Público presente de nuevo un ejercicio de la acción penal por delito clasificado como no grave y que le fue devuelto con antelación por algún órgano jurisdiccional, deberá presentarlo por conducto de la oficina de correspondencia común para que se turne en forma relacionada al mismo juzgado de la siguiente manera:

"1. Si se trata de un ejercicio de la acción penal en el que se negó la orden de aprehensión se le asignará un nuevo número de registro en el rubro de ejercicio de la acción penal sin detenido; y

"2. Si el juzgado la devolvió por omisión de formalidades, se capturará para efectos de control, en el tipo de asunto ejercicio de la acción penal devuelto;

"XI. Los que provengan de una averiguación previa identificada con el mismo número de índice y autoridad, de otra ya asignada; así como, los recursos o medios de impugnación, que se refieran a una misma averiguación previa o acto de autoridad, aunque promuevan diversas partes, se turnarán al órgano jurisdiccional que haya conocido del antecedente registrado;

"XII. Los casos en los que por disposición legal aplicable a la materia, se establezca el conocimiento de asuntos diversos a cargo de un solo órgano jurisdiccional; y

"XIII. Los demás que determine el Pleno.

"Cuando se turne un asunto al órgano jurisdiccional y éste estime que es a otro al que corresponde conocer del asunto por razón de turno, lo remitirá con



sus anexos, al juzgado o tribunal que considere debe conocer; recibido dicho asunto por el órgano requerido éste decidirá si acepta o no el conocimiento del mismo. Si acepta, comunicará su resolución al requirente, previa notificación a las partes y dará aviso a la oficina de correspondencia común a fin de equilibrar las cargas de trabajo.

"En caso contrario, de no aceptar, devolverá el asunto al requirente, quien resolverá si insiste en no conocer del asunto por razón de turno, si no insiste, se limitará a comunicar su resolución al requerido. Si persiste en ello, sin suspender el trámite y únicamente con copia certificada de las constancias que acrediten lo argumentado; así como la propuesta que se plantee, formulará consulta a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, la que resolverá de plano."

"Dichas disposiciones **regulan el sistema de turno de los asuntos entre los órganos jurisdiccionales de amparo**, y determina que en aquellos casos en que el sistema computarizado arroje un antecedente que lo vincule con otro registrado con anterioridad, ya sea por disposición expresa de la ley o conforme a un criterio de relación, general o específico, de los contenidos en el propio sistema, se turnará al mismo órgano jurisdiccional que conoce o conoció de aquél.

"Lo anterior como se evidenció, se encuentra regido por cuestiones de índole administrativo, ya que es regulado por Acuerdos Generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamentan el turno y distribución de asuntos entre los juzgados de amparo, **las cuales no constituyen un factor que determine competencia**, pues solo se limita a repartir la carga de la labor judicial conforme a las reglas administrativas que no implican la extensión de la función jurisdiccional, sino un sistema interno de distribución de asuntos.

"Para corroborar lo anterior, es necesario destacar que el penúltimo y último párrafo del numeral 46 del mencionado acuerdo general, regula el trámite que debe seguirse cuando se turne un asunto a un órgano jurisdiccional y éste estime que es a otro a quien corresponde conocer del asunto, en los siguientes términos:

"1. Cuando se turne un asunto al órgano jurisdiccional y éste estime que es a otro que corresponde conocer del asunto por razón de turno, lo remitirá con sus anexos, al juzgado que considere debe conocer.



"2. Recibido dicho asunto por el órgano requerido éste decidirá si acepta o no el conocimiento del mismo.

"3. Si acepta, comunicará su resolución al requirente, previa notificación a las partes y dará aviso a la oficina de correspondencia común, a fin de equilibrar las cargas de trabajo.

"4. De no aceptar la competencia planteada, devolverá el asunto al requirente, quien resolverá si insiste en no conocer del asunto.

"5. Si no insiste, se limitará a comunicar su resolución al requerido.

"6. **Si persiste en ello, sin suspender el trámite y únicamente con copias certificadas de las constancias que acrediten lo argumentado; así como la propuesta que se plantee, formulará consulta a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, la que resolverá de plano.**'

"De lo transcrito se dilucida que las cuestiones de turno tienen un procedimiento y finalidad propias, así como criterios específicos de resolución definidos en las normas administrativas emitidas por el Consejo de la Judicatura Federal, **lo cual las diferencias (sic) de los conflictos competenciales y de los impedimentos**. Son aplicables al respecto, los criterios sustentados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos texto y datos de localización son los siguientes:

"Época: Novena Época

"Registro: 161671

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XXXIV, julio de 2011

"Materia común

"Tesis 2a./J. 115/2011

"Página 394



"CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES INEXISTENTE CUANDO DERIVA DE LA APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL TURNO DE ASUNTOS.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aparta del criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 181/2008, de rubro: «CONTROVERSIAS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO POR RAZÓN DE TURNO. COMO CUESTIÓN LEGAL, ATAÑEN A LA COMPETENCIA Y SON SUSCEPTIBLES DE RESOLVERSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 48 BIS DE LA LEY DE AMPARO.» , porque de una nueva interpretación a los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 Bis de la Ley de Amparo y 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, **se deduce que existe un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito, que debe resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente cuando los órganos jurisdiccionales respectivos se nieguen a conocer del asunto por considerar que carecen de jurisdicción por razón de grado, territorio o materia. Así, la aplicación de los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regulan el turno y distribución de asuntos entre los indicados órganos colegiados, no constituye un factor que determine competencia, pues sólo se limita a repartir la carga de la labor judicial conforme a reglas administrativas que no implican la extensión de la función jurisdiccional, sino un sistema interno de distribución de asuntos.** Por tanto, el conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito debe declararse inexistente cuando deriva de la aplicación de normas generales que regulan el turno de asuntos.

"Competencia 84/2011. Suscitada entre los Tribunales Colegiados Cuarto y Décimo Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 13 de abril de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Alejandro Manuel González García.

"Competencia 94/2011. Suscitada entre los Tribunales Colegiados Cuarto y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 27 de abril de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Laura Montes López.



"Competencia 97/2011. Suscitada entre el Octavo y el Noveno Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 27 de abril de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Francisco Gorka Migoni Goslinga.

"Competencia 98/2011. Suscitada entre el Octavo y el Noveno Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 27 de abril de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Francisco Gorka Migoni Goslinga.

"Competencia 100/2011. Suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero y Noveno, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 27 de abril de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

"Tesis de jurisprudencia 115/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de junio de dos mil once.

"Nota: La tesis 2a./J. 181/2008 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 274.'

"Época: Décima Época

"Registro: 2010469

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

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

"Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I

"Materia común

"Tesis 1a./J. 76/2015 (10a.)

"Página 673

"CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO. LA APLICACIÓN DE LOS PARÁMETROS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LAS CUESTIONES DEL TURNO DE LOS ASUNTOS NO RELACIONADOS NO CONS-



TITUYE UN CRITERIO QUE DÉ SUSTANCIA A AQUÉL. No se actualiza un conflicto competencial cuando dos jueces de distrito se niegan a conocer de un juicio de amparo indirecto, **si ambos comparten la misma competencia en razón de territorio y materia para resolverlo, con la particularidad de que el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una sentencia de amparo emitida previamente por uno de ellos.** Lo anterior toda vez que para que se considere legalmente planteado un conflicto competencial y puedan dirimirlo los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es necesario que la negativa de las autoridades contendientes para conocer de un asunto se refiera exclusivamente a un punto concreto jurisdiccional, es decir, que se trate de una cuestión de grado, territorio o materia y no de una de mero trámite o de turno que regula el Consejo de la Judicatura Federal por medio de acuerdos administrativos. Lo anterior es así, en virtud de que el turno constituye sólo una forma de distribuir la labor judicial, consistente en el reparto de los expedientes entre varios juzgados que tienen igual circunscripción territorial de competencia, o la tienen por razón de la materia o del grado; consecuentemente, la aplicación de los parámetros administrativos que resuelven las cuestiones del turno de los asuntos relacionados no constituye un criterio que dé sustancia a un conflicto competencial, pues la competencia de los órganos jurisdiccionales debe plantearse y resolverse con base en criterios legales, siendo que en las cuestiones de turno dicha competencia se surte en favor de cualquiera de los Juzgados de Distrito de las mismas materia y territorio involucrados.

"Contradicción de tesis 123/2015. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito. 28 de octubre de 2015. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.



"Tesis y/o criterios contendientes:

"El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 206/2008, 229/2008, 235/2008, 223/2008 y 250/2008, sostuvieron la tesis VI.2o.C. J/97, de rubro: «AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO. SU CONOCIMIENTO ES COMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE DICTÓ EL FALLO QUE CONCEDIÓ LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.» publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 2031, registro digital: 168729.

"El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 1/2009, con la tesis XXI.2o.P.A.42 K, de rubro: «COMPETENCIA PARA CONOCER DEL ACTO EMITIDO EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE AMPARO. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE CONOCIÓ Y RESOLVIÓ CON ANTERIORIDAD, SIN QUE OBSTE QUE LA DEMANDA SE RECIBIERA EN LA OFICINA DE CORRESPONDENCIA COMÚN DURANTE LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 9 REFORMADO POR EL ACUERDO GENERAL 12/2008, QUE MODIFICA EL DIVERSO 13/2007, AMBOS DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.», publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1870, registro digital: 167015.

"El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, al resolver los conflictos competenciales 7/2014, 14/2014 y 3/2015, sostuvo que para dirimir cuál órgano jurisdiccional es el competente para conocer del juicio de amparo promovido en contra de la resolución dictada en cumplimiento de la ejecutoria de un juicio de amparo anterior, debe atenderse a lo dispuesto en el Acuerdo General 14/2014 que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, al tratarse de una cuestión del turno de asuntos y no de una competencia legal por razón de materia, grado o territorio.

"Tesis de jurisprudencia 76/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha dieciocho de noviembre de dos mil quince.



"Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.'

"En esa tesitura el juzgador de Distrito en aquéllos (sic) casos en que considere que el asunto que se le remitió, **se trata de uno que corresponde conocer por razón de turno a un diverso órgano jurisdiccional de control de regularidad constitucional**, debe iniciar el procedimiento para dirimir la cuestión de turno, sin que pueda esgrimir dichas cuestiones dentro de un conflicto competencial, pues en este último, el punto neurálgico a resolver es a qué órgano jurisdiccional le corresponde conocer del asunto por cuestión de territorio, grado y materia.

"2. Inexistencia del conflicto competencial

"En tal contexto, en el caso, los juzgadores que negaron conocer del conflicto sustanciaron una cuestión de competencia objetiva, razón por la que este Tribunal Colegiado debe ceñirse a los parámetros establecidos para la resolución de los mismos.

"En efecto, de los antecedentes antes relatados, se desprende que los quejosos **promovieron juicio de amparo indirecto contra las órdenes de detención, de detención con fines de extradición, de búsqueda, localización y de presentación** giradas en su contra por parte de las autoridades señaladas como responsables, así como la integración de la **averiguación previa o carpeta de investigación que existe en su contra** por parte de las autoridades señaladas como responsables y contra los **actos de incomunicación y los contemplados en el artículo 22 constitucional, actos de tortura, vejaciones y actos de incomunicación.**

"Señalando como responsables a casi todos los Jueces de Distrito del Décimo Octavo Circuito, con excepción del Juzgado Sexto y Noveno de Distrito en el Estado de Morelos.

"En ese tenor, tratándose de este supuesto específico, **la controversia suscitada por los juzgadores se refiere a una cuestión que no atañe a un conflicto de competencias, por lo cual no puede sustanciarse de esta forma.**



"Lo aseverado es así, puesto que respecto a la materia de estudio de este conflicto competencial, tanto el Juez de Distrito que tuvo conocimiento de la demanda, como el Juez declinado, **tienen competencia legal por cuestión de grado, materia y territorio.**

"Efectivamente, ambos juzgadores amparo (sic) **son Jueces de Distrito**, por lo cual, al reclamarse una orden de detención, de detención con fines de extradición, búsqueda, localización o presentación, **de la que se atribuye su emisión a un diverso Juzgado de Distrito, cuentan con competencia por razón de grado en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo, pues conocen de un acto que se atribuye a un órgano jurisdiccional de la misma categoría.**

"Igualmente, tienen **competencia territorial** establecida por el artículo 37 de la normativa en cita, pues **ambos juzgadores radican en la circunscripción territorial en la que se trata de ejecutar el acto reclamado**, pues los quejosos afirmaron que se trató de ejecutar en el Estado de Morelos, según se desprende de los antecedentes narrados en su demanda de amparo.

"Asimismo, se actualiza su **competencia por materia, pues son Jueces sin jurisdicción especial, por lo que conforme al numeral 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación están facultados para conocer de asuntos en materia penal.**

"Por otra parte, **no rige la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, pues en el caso se reclama el acto de casi todos los juzgadores de Distrito del Décimo Octavo Circuito, con excepción de dos, por lo que no se está en un supuesto en que se reclame un acto específico a un solo un (sic) Juez de Distrito, ni en el que se señalen como autoridades responsables a TODOS los Jueces de Distrito.**

"En ese sentido el hecho de que se señale como responsables a casi todos los Jueces de un mismo Distrito, y que el Juez que previene se encuentre señalado como responsable **puede tener implicaciones en otros ámbitos, empero no tratándose de la competencia objetiva, pues en este caso, ambos Jueces son competentes.**



"En ese orden de ideas, al no existir conflicto competencial, se ordena remitir el asunto al Juez que previno, esto es, al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, quien generó el presente conflicto.

"Lo anterior, sin perjuicio de que el Juez citado, de estimar que no debe conocer del asunto por haber sido señalado como responsable, pueda obrar en el sentido que lo estime pertinente, sin dejar de observar la jurisprudencia 1a./J. 59/2003, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro 'IMPEDIMENTO. PARA QUE OPERE LA CAUSA PREVISTA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE EL JUEZ FEDERAL QUE MANIFIESTE ESTAR EN TAL SUPUESTO ACREDITE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE.'.

"En consecuencia, con testimonio de esta ejecutoria, remítase el juicio de amparo indirecto a la Oficialía de Partes del referido órgano jurisdiccional para que se avoque al conocimiento del asunto." (sic)

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, con sede en esta ciudad, al resolver en sesión de fecha treinta de enero de dos mil veinte el conflicto competencial 10/2019, expuso lo siguiente:

"TERCERO. **Existencia del conflicto competencial.** A fin de resolver el presente asunto, es menester determinar sobre la existencia de un conflicto competencial, para lo cual es necesario considerar lo siguiente:

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró al resolver la contradicción de tesis 25/2007-PL,¹⁹ que **la competencia** es la suma de

¹⁹ De la cual derivó la jurisprudencia P./J. 21/2009, visible en la página 5 del Tomo XXIX, abril de 2009 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital 167557, de rubro y texto: "COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA RESUELVE UN JUICIO DE AMPARO, TAL SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO.—La competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados



facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios. De manera tal que el Juez por el sólo hecho de serlo, es titular de la función jurisdiccional, sin embargo, no puede ejercerla para resolver cualquier tipo de conflictos, sino sólo en aquellos para los que está facultado por la ley, es decir, en los que es competente.

"Estimó, que la incompetencia de un órgano jurisdiccional es la carencia de facultades para conocer, tramitar y resolver un juicio específico. **Así, la competencia en sentido estricto, es la que se divide en competencia objetiva, que se refiere al órgano jurisdiccional** (entre las que se encuentran la competencia por territorio, por grado, por cuantía, por materia, etcétera); **y, la competencia subjetiva, que alude al titular o persona física encargada de desempeñar las funciones que competen al órgano respectivo** (impedimentos).

"Por otra parte, respecto del juicio de amparo, el sistema para establecer la competencia de los Jueces de Distrito se encuentra previsto en los artículos 37, primer párrafo y 38 de la Ley de Amparo,²⁰ los cuales precisan, que es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde se ejecute, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado el acto reclamado; y, **que es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva contra**

Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Por otra parte, de la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción V y 94, párrafo sexto, constitucionales, se infiere que la competencia especializada por razón de materia de los Juzgados de Distrito está elevada a rango constitucional. En congruencia con lo anterior, se concluye que aquella competencia es un presupuesto de validez del proceso cuya infracción por los citados órganos jurisdiccionales al resolver un juicio de amparo sin tener competencia por razón de materia, se traduce en el desconocimiento de la voluntad del Constituyente y, por ende, de la del legislador que la desarrolla, lo que ocasiona que se violen las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo en perjuicio de las partes, porque se les sujeta a la determinación proveniente de una autoridad que prorroga indebidamente su competencia y resuelve un juicio específico sin tener facultades para ello, afectando directamente los derechos sustantivos de aquéllas."

²⁰ "Artículo 37. Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado."

"Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."



actos de un Juez de Distrito, otro del mismo distrito y especialización, en su caso, y si no lo hubiere el más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca.

"Los referidos numerales, como se dijo, establecen un sistema para fijar la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo, en el que se debe de atender a los siguientes factores:

"1. La jurisdicción en que se lleve a cabo, o se vaya a llevar a cabo, el acto reclamado.

"2. La materia en que se desempeña el Juez de Distrito que funge como autoridad responsable.

"3. El territorio en el que éste ejerce su jurisdicción.

"4. La inmediatez territorial al juzgador que se constituye como autoridad responsable.

"Así, cuando se señalen como autoridades responsables a los Jueces de Distrito de un ámbito territorial, debe estarse a los anteriores criterios a efecto de fijar la competencia.

"En relación con la competencia de los Jueces de Distrito, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia P./J. 44/2001, que el primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo abrogada, **constituye una regla de excepción a la competencia por territorio** que prevé el numeral 36 del propio ordenamiento, al establecer que corresponde conocer de un juicio de amparo promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo Distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenezca dicho Juez.

"Estimó, que dicha regla debe aplicarse para determinar cuál es el Juez competente cuando el amparo se promueve contra todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial (distrito o circuito), aun



cuando no se prevea en forma expresa esa hipótesis; de ahí que no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o de que pueden conocer los Jueces de Distrito.

"Por lo que concluyó, **el competente para conocer del amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un Distrito, es el Juez más cercano a éstos dentro del propio Circuito, si los hubiere** y, en caso contrario, el más próximo de la misma materia o no especializado, aun cuando resida en otro Circuito; y, en el caso de que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un Circuito, aplicando dicha regla, será competente el Juez de garantías más cercano a ese Circuito.

"La citada jurisprudencia P./J. 44/2001, se encuentra visible en la página 75 del Tomo XIII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, abril de 2001, Novena Época, con registro 190008, de rubro y texto:

"COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN.—El primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo constituye una regla de excepción a la competencia por territorio que prevé el numeral 36 del propio ordenamiento, al establecer que corresponde conocer de un juicio de garantías promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenezca dicho Juez, regla que debe aplicarse para determinar cuál es el Juez competente cuando el amparo se promueve contra todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial (distrito o circuito), aun cuando no se prevea en forma expresa esa hipótesis. Ahora bien, atendiendo a la interpretación sistemática de lo dispuesto en el referido artículo 42, no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o de que pueden conocer los Jueces de Distrito. **En estas condiciones, puede concluirse que el competente para conocer del amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un distrito, es el Juez más**



cercano a éstos dentro del propio circuito, si los hubiere y, en caso contrario, el más próximo de la misma materia o no especializado, aun cuando resida en otro circuito; y, en el caso de que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un circuito, aplicando dicha regla, será competente el Juez de garantías más cercano a ese circuito.'

"Criterio que cobra aplicación en el caso, ya que los artículos 36 y 42 de la Ley de Amparo abrogada, son de contenido similar a los numerales 37 y 38 de la Ley de Amparo vigente.

"En ese sentido, lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Amparo vigente, **es parte del sistema para establecer la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo, pues constituye una regla de excepción a la competencia por territorio que prevé el numeral 37, párrafo primero, de la ley de la materia**, al establecer que cuando se promueva una demanda de amparo contra actos de un Juez de Distrito, debe conocer del juicio correspondiente otro Juez del mismo Distrito y especialización; esto es, no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o, en todo caso, de lo que pueden conocer los Jueces de Distrito.

"Por tanto, el supuesto previsto en el numeral 38 de la Ley de Amparo se trata de un tema relativo a la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra actos de otro Juez de Distrito.

"En la especie, el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Morelos, con residencia en esta ciudad, se declaró legalmente incompetente para conocer de la demanda de amparo promovida por *********, en términos de lo dispuesto en los artículos 38, 48 y 51, fracción IV, de la Ley de Amparo, por considerar, en esencia, que el quejoso lo señaló, al igual que a los diversos Jueces Primero, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo y Octavo de Distrito en el Estado de Morelos, como autoridad responsable, **reclamando la orden de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, detención, presentación, localización, citatorios y/o cualquier orden tendiente a privarle de su libertad definitiva, provisional o momentánea**, por lo que no son competentes para avocarse al conocimiento



de la demanda de amparo, pues no pueden ser Juez y parte en su carácter de autoridades responsables (fojas 14 y 15 del juicio de amparo).

"Por su parte, el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Morelos, en concreto, determinó no aceptar la competencia planteada, por estimar que no se actualiza el supuesto del artículo 38 de la Ley de Amparo, pues para ello es necesario que todos los Jueces de un Circuito, como el Décimo Octavo, estén señalados como responsables, lo que no ocurre en el caso, por lo que, consideró que debió declararse impedido y acreditar fehacientemente haber emitido alguno de los actos reclamados, en lugar de declararse incompetente, a efecto de que un Tribunal Colegiado califique dicho impedimento y sea remitido al Juez de Distrito en turno, por lo que devolvió los autos al Juez declinante.

"Como se observa, si bien no se actualiza técnicamente un conflicto de competencia en donde ambos órganos jurisdiccionales se nieguen a conocer de un asunto por cuestión, estrictamente, por materia, grado o territorio, también lo es que estamos en presencia de un híbrido en donde uno de los Juzgados de Distrito contendientes plantea su incompetencia acorde con el sistema previsto en la Ley de Amparo para fijar la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo contra actos de otro Juez de Distrito.

"Ello es así, porque uno de ellos determinó, que como fue señalado como autoridad responsable, carece de competencia para conocer del asunto en términos de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Amparo, conforme al cual es competente para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra actos de un Juez de Distrito, otro del mismo Distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca; mientras que el otro, sólo consideró que debió plantearse un (sic) causa de impedimento.

"De tal suerte que, dadas las particularidades del caso, en el que están estrechamente vinculadas cuestiones de competencia (objetiva), por un lado, y de impedimento (competencia subjetiva), por el otro, se considera que, con el objeto de dar una solución integral al asunto y en atención al principio de justicia pronta consagrado en el artículo 17 constitucional, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre la problemática planteada.



"Luego, como (sic) el presente asunto uno de los órganos jurisdiccionales contendientes se negó a conocer del asunto por una cuestión propiamente competencial; por tanto, se actualizan los supuestos previstos en el artículo 48 de la Ley de Amparo,²¹ por lo que **sí existe un conflicto competencial**, ya que, al menos uno de los dos Juzgados de Distrito consideró que la naturaleza del problema jurídico que se presentaba a su consideración rebasaba su ámbito competencial.

"Sustenta las anteriores consideraciones, por las razones que la informan, la jurisprudencia 2a./J. 64/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 999 del Libro 55, junio de 2018, Tomo II de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente a la Décima Época, con registro: 2017294, de rubro (sic) y texto:

²¹**Artículo 48.** Cuando se presente una demanda de amparo ante Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito y estimen carecer de competencia, la remitirán de plano, con sus anexos, al Juez o tribunal competente, sin decidir sobre la admisión ni sobre la suspensión del acto reclamado, salvo que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"Recibida la demanda y sus anexos por el órgano requerido, éste decidirá de plano, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto. Si acepta, comunicará su resolución al requirente, previa notificación de las partes. En caso contrario, devolverá la demanda al requirente, quien deberá resolver dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes si insiste o no en declinar su competencia. Si no insiste, se limitará a comunicar su resolución al requerido y se dará por terminado el conflicto competencial. Si insiste en declinar su competencia y la cuestión se plantea entre órganos de la jurisdicción de un mismo tribunal colegiado de circuito, remitirá los autos al tribunal colegiado de circuito de su jurisdicción, el cual dará aviso al requerido para que exponga lo que estime pertinente.

"Si el conflicto competencial se plantea entre órganos que no sean de la jurisdicción de un mismo Tribunal Colegiado de Circuito, lo resolverá el que ejerza jurisdicción sobre el requirente, quien remitirá los autos y dará aviso al requerido para que exponga lo conducente, debiéndose estar a lo que se dispone en el artículo anterior.

"Recibidos los autos y el oficio relativo, el Tribunal Colegiado de Circuito tramitará el expediente y resolverá dentro de los ocho días siguientes quién debe conocer del juicio; comunicará su resolución a los involucrados y remitirá los autos al órgano declarado competente.

"Admitida la demanda de amparo indirecto ningún órgano jurisdiccional podrá declararse incompetente para conocer del juicio antes de resolver sobre la suspensión definitiva."



"CONFLICTO COMPETENCIAL. EXCEPCIÓN A SU INEXISTENCIA CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO SE NIEGAN A CONOCER DE UN ASUNTO POR RAZÓN DE TURNO Y/O CONOCIMIENTO PREVIO. De conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 115/2011, (*) en los casos en que dos o más Tribunales Colegiados se nieguen a conocer de un asunto por razón de turno y/o conocimiento previo, sin que alguno de éstos exponga un argumento relativo a cuestiones propiamente competenciales (grado, materia o territorio), se estará en presencia de un problema o conflicto de turno que debe ser resuelto por el Consejo de la Judicatura Federal, y no así de un conflicto competencial que en términos de lo previsto por los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 48 bis de la Ley de Amparo, deba ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito se niegue a conocer de un asunto porque otro tuvo conocimiento previo de éste y el órgano contendiente también se niegue a resolverlo, pero aduciendo argumentos relativos a cuestiones propiamente competenciales, debe considerarse existente el conflicto competencial y declararse competente al órgano jurisdiccional que tuvo conocimiento previo, en aras de favorecer el conocimiento adquirido con anterioridad, para evitar que existan sentencias contradictorias y preservar los derechos fundamentales reconocidos por el artículo 17 de la Norma Suprema, dando mayor celeridad a la impartición de justicia.'

"En ese sentido, cabe precisar que no procede declarar inexistente el presente conflicto competencial por estimarse que debió plantearse un impedimento.

"Lo anterior es así, porque el supuesto de competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra actos de un Juez de Distrito, prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, corresponde al caso en el que el acto reclamado fue emitido por el juzgador federal en o con motivo de su actuación en el propio órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo; en cambio, la hipótesis de impedimento consagrada en el numeral 51, fracción IV, del citado ordenamiento legal, relativa a cuando el Juez de Distrito tenga el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo por haber emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado, se encuentra determinada para los casos en que el juzgador de amparo hubiese tenido la titularidad de la entidad pública a la que se atribuye el acto en la demanda de amparo indirecto que ahora es de su



conocimiento, lo que no se advierte en la especie, pues del juicio de amparo del que deriva este asunto, no se aprecia si el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Morelos (quien se declaró incompetente), emitió alguno de los actos que le fueron reclamados.

"Por tanto, no procede declarar inexistente el presente conflicto competencial, por estimar que debió plantearse un impedimento, pues al no estar demostrado que el Juez declinante emitió alguno de los actos que se le atribuyen, debe estimarse que el acto reclamado se encuentra atribuido al citado Juez Federal en o con motivo de su actuación en el órgano jurisdiccional que conoce de la demanda de amparo.

"Sirve de apoyo a la anterior determinación, la jurisprudencia PC.XI. J/2 K (10a.) del Pleno el (sic) Decimoprimer Circuito, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, febrero de 2017, Tomo II, 1024, correspondiente a la Décima Época, con registro 2013685, que establece:

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO EL ACTO RECLAMADO SE ATRIBUYE AL JUEZ DE DISTRITO DEL CONOCIMIENTO, DEBE DECLARAR SU FALTA DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL ASUNTO Y DECLINARLA AL QUE ESTIME COMPETENTE, CONFORME AL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE AMPARO. De la interpretación armónica de los artículos 38 y 51, fracción IV, de la Ley de Amparo que prevén, el primero, el supuesto de competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra actos de un Juez de Distrito y, el segundo, la hipótesis de impedimento cuando el Juez de Distrito tenga el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo por haber emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado, puede establecerse que la primera hipótesis corresponde al caso en el que el acto reclamado fue emitido por el juzgador federal en o con motivo de su actuación en el propio órgano jurisdiccional que conoce del juicio de amparo, de donde le resulta aplicable la regla especial de competencia contenida en esa disposición y, la segunda, se encuentra determinada para los casos en que el juzgador de amparo hubiese tenido la titularidad de la entidad pública a la que se atribuye el acto en la demanda de amparo indirecto que ahora es de su conocimiento. Por tanto, cuando el acto reclamado se encuentra atribuido al Juez de Distrito en o con motivo de su actuación en el órgano jurisdiccional que conoce de la demanda de amparo, con



fundamento en los artículos 38 y 48 de la Ley de Amparo, debe declarar su falta de competencia legal para conocer del asunto y declinarla al Juez de Distrito que estime competente.¹

"Además, con independencia que las constancias de autos no revelan si el Juez que se declaró incompetente emitió alguno de los actos que se le atribuyen, lo cierto es que, de no haber procedido de esa manera, tendría el carácter de autoridad responsable durante toda la secuela procesal del juicio de amparo, acorde con el numeral 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, pues aun cuando no haya dictado alguno de los actos reclamados, tendría durante todo el juicio la categoría procesal de contraparte del quejoso, con todas las cargas que ello implica, como la de rendir informe justificado, y, al resolver el juicio en definitiva, determinaría respecto de los propios actos que se le reclaman; lo que significa que tendría el doble carácter tanto de parte procesal como de Juez; de ahí que deba considerarse que se está ante la hipótesis de competencia prevista en el artículo 38 de dicho ordenamiento legal y no en el supuesto del impedimento establecido en el numeral 51, fracción IV, de la ley de la materia.

"CUARTO. **Estudio.** En relación con el conflicto competencial que nos ocupa, suscitado entre el Juez Segundo de Distrito y el Juez Noveno de Distrito, ambos en el estado de Morelos, este tribunal estima que debe avocarse al conocimiento del asunto el segundo de los mencionados, en atención a las consideraciones siguientes:

"Como se expuso, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Morelos, con residencia en esta ciudad, se declaró legalmente incompetente para conocer de la demanda de amparo promovida por ***** , en términos de lo dispuesto en los artículos 38, 48 y 51, fracción IV, de la Ley de Amparo, por considerar, en esencia, que el quejoso lo señaló, al igual que a los diversos Jueces Primero, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo y Octavo de Distrito en el Estado de Morelos, como autoridad responsable, reclamando la orden de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, detención, presentación, localización, citatorios y/o cualquier orden tendiente a privarle de su libertad definitiva, provisional o momentánea, por lo que no son competentes para avocarse a la conocimiento de la demanda de amparo, pues no pueden ser Juez y parte en su carácter de autoridades responsables (fojas 14 y 15 del juicio de amparo).



"Por su parte, el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Morelos, con sede en esta ciudad, en concreto determinó no aceptar la competencia planteada, por estimar que no se actualiza el supuesto del artículo 38 de la Ley de Amparo, pues para ello es necesario que todos los Jueces de un Circuito, como el Décimo Octavo, estén señalados como responsables, lo que no ocurre en el caso, por lo que, consideró que debió declararse impedido y acreditar fehacientemente haber emitido alguno de los actos reclamados, en lugar de declararse incompetente, a efecto de que un Tribunal Colegiado califique dicho impedimento y sea remitido al Juez de Distrito en turno, por lo que devolvió los autos al Juez declinante.

"Ahora bien, este órgano colegiado estima que el Juez competente para conocer del (sic) de la demanda de amparo promovida por ***** es el Juez Noveno de Distrito en el Estado en el Estado de Morelos, con residencia en esta ciudad.

"Ello es así, porque adverso a lo considerado por el citado Juez Noveno de Distrito, sí se actualiza el supuesto del artículo 38 de la Ley de Amparo, ya que para ello es innecesario que se señalen como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito, pues acorde con tal numeral, basta que se promueva juicio de amparo indirecto contra actos de algún Juez de Distrito de determinado Distrito y especialización en su caso, para que otro del mismo lugar y materia, en su caso, conozca de ese juicio de amparo.

"Tal afirmación se corrobora con lo expuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 22/2000,²² en la que estableció, en lo de interés, que el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo abrogada (de contenido similar al numeral 38 de la ley de la materia vigente), **determina que es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva contra actos de un Juez de Distrito, otro de la misma categoría dentro del mismo Distrito, si lo hubiere o**, en su defecto, el más inmediato den-

²² De la cual derivó la jurisprudencia P./J. 44/2001, antes transcrita, de rubro: "COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN."



tro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito a que pertenezca dicho Juez, **sin que se establezca expresamente la hipótesis relativa a que el juicio de garantías se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial, ya sea de un Distrito o de un Circuito; pero determinó el Más Alto Tribunal del País, que debe aplicarse también en esos casos la regla contenida en el mencionado dispositivo legal relativa a que la competencia debe fincarse en el Juez de Distrito más próximo a la residencia de los Jueces impedidos.**

"Concluyendo el Máximo Tribunal de la Nación, que el **Juez de Distrito competente para conocer de un amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un Distrito, es el más cercano a éstos dentro del propio circuito, que sea de la misma materia o no especializado, si los hubiere y, en caso contrario, el más cercano de la misma materia o no especializado, aun cuando tenga su residencia en otro Circuito; y, tratándose de la hipótesis en que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un Circuito, aplicando dicha regla será competente el Juez Federal más cercano a ese Circuito.**

"En ese sentido, si el numeral 38 de la Ley de Amparo vigente (de contenido similar al numeral 42, primer párrafo, de la ley de la materia abrogada, interpretado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), **establece expresamente** que es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, **otro del mismo Distrito y especialización en su caso**, sin que prevea de manera expresa la hipótesis relativa a la competencia para conocer de un juicio de amparo promovido contra actos de todos los Jueces de Distrito de la misma materia dentro de un determinado ámbito territorial.

"Por tanto, **debe estimarse que si se promueve juicio de amparo indirecto contra actos de algún Juez de Distrito de determinado Distrito y especialización en su caso, es competente para conocer de dicho amparo otro del mismo lugar y materia, como ocurrió en la especie.**

"Incluso, dicha regla debe aplicarse cuando se señalen como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito, con la salvedad de que será com-



petente el más cercano a éstos dentro del propio Circuito, que sea de la misma materia o no especializado, si los hubiere y, en caso contrario, el más cercano de la misma materia o no especializado, aun cuando tenga su residencia en otro Circuito.

"En tales condiciones, contra lo considerado por el mencionado Juzgado Noveno de Distrito, sí se actualiza el supuesto previsto en el artículo 38 de la ley de la materia, pues de la demanda de amparo de donde deriva el presente conflicto competencial, claramente se advierte que el quejoso señaló, entre otras, como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito en el Estado de Morelos, con excepción del Juez Noveno y, claro entre ellos al Juez Segundo, y si por razón de turno le tocó conocer de la misma, fue correcta su determinación al ubicarse en el supuesto de dicho numeral, y por lo tanto, acertada la remisión de la demanda y sus anexos en este caso, al Juez Noveno de Distrito en el Estado, ya que como se dijo, al no haber sido señalado como responsable y ser el más cercano a su jurisdicción, resulta incuestionable que él es el competente para conocer de la demanda de amparo.

"Por tales motivos, no procedía que el Juez declinante planteara un impedimento, como lo estima el Juez Noveno de Distrito, dado que, con independencia de que parte de la premisa inexacta de que debieron señalarse como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito, lo cierto es que, como se dijo, de no haberse declarado incompetente tendría el carácter de autoridad responsable durante toda la secuela procesal del juicio de amparo, acorde con el numeral 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, pues aun cuando no haya dictado alguno de los actos reclamados, tendría durante todo el juicio la categoría procesal de contraparte del quejoso, con todas las cargas que ello implica, como la de rendir informe justificado, y, al resolver el juicio en definitiva, determinaría respecto de los propios actos que se le reclaman; lo que significa que tendría el doble carácter tanto de parte procesal como de Juez.

"Aunado a lo anterior, tampoco asiste razón al Juzgado Noveno de Distrito al determinar que aceptar el criterio del juzgador declinante permitiría que los quejosos direccionaran las demandas de amparo que presenten por el simple hecho de señalar a determinados Jueces como autoridades responsables, lo que no es el espíritu de la norma, pues así lo ha determinado el Consejo de la Judica-



tura Federal en el Acuerdo General 14/2010 del Pleno de dicho Consejo,²³ así como en el oficio CJF/SECNO/DGEJ/OCC/687/2018 del titular de la Dirección General de Estadística Judicial en la consulta 62/2015-XIV.

"Lo anterior es así, porque tanto el referido Acuerdo como la consulta se refieren, esencialmente, al sistema aleatorio y computarizado de turno de los asuntos en materia penal, así como lo relativo al turno de asuntos relacionados; disposiciones cuya aplicación no constituyen (sic) un factor que determine competencia, pues sólo se limitan a repartir la carga de la labor judicial conforme a reglas administrativas que no implican la extensión de la función jurisdiccional, sino un sistema interno de distribución de asuntos.

"Cobra aplicación al caso, la jurisprudencia 2a./J. 115/2011, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 394 del Tomo XXXIV, julio de 2011 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Novena Época, con registro: 161671, que establece:

"CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES INEXISTENTE CUANDO DERIVA DE LA APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL TURNO DE ASUNTOS.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aparta del criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 181/2008, de rubro: «CONTROVERSIAS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO POR RAZÓN DE TURNO. COMO CUESTIÓN LEGAL, ATAÑEN A LA COMPETENCIA Y SON SUSCEPTIBLES DE RESOLVERSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 48 BIS DE LA LEY DE AMPARO.», porque de una nueva interpretación a los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 Bis de la Ley de Amparo y 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se deduce que existe un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito, que debe resolver la Su-

²³ "Que modifica el diverso Acuerdo General 13/2007, que regula el funcionamiento, supervisión y control de las oficinas de correspondencia común de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, a fin de dejar de considerar como casos urgentes, en términos de dicho acuerdo, las demandas de amparo que se promuevan contra órdenes de detención no ejecutadas, de arresto, de aprehensión y de reaprehensión."



prema Corte de Justicia de la Nación, únicamente cuando los órganos jurisdiccionales respectivos se nieguen a conocer del asunto por considerar que carecen de jurisdicción por razón de grado, territorio o materia. Así, la aplicación de los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regulan el turno y distribución de asuntos entre los indicados órganos colegiados, no constituye un factor que determine competencia, pues sólo se limita a repartir la carga de la labor judicial conforme a reglas administrativas que no implican la extensión de la función jurisdiccional, sino un sistema interno de distribución de asuntos. Por tanto, el conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito debe declararse inexistente cuando deriva de la aplicación de normas generales que regulan el turno de asuntos.'

"En las relatadas consideraciones, se considera competente al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Morelos para conocer del juicio de amparo indirecto de que se trata." (sic)

A su vez, como ya se expuso en los resultandos de la presente resolución, se integró a la contienda el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, remitiendo copia certificada de las resoluciones emitidas en los impedimentos 19/2019, 34/2019 y 35/2019, así como las dictadas en los conflictos competenciales 2/2019 y 9/2019; transcribiéndose a continuación las resoluciones más recientes dictadas en los impedimentos y en los conflictos competenciales citados, por ser el criterio que actualmente sustenta dicho órgano:

Impedimento 35/2019:

"Cuernavaca, Morelos, a **nueve de agosto de dos mil diecinueve**.

"Visto el estado procesal que guarda el presente asunto, con fundamento en el numeral **37, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, al igual que el **54, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo**, este tribunal procede a calificar el impedimento manifestado por el **Juez Tercero de Distrito en el Estado de Morelos**, respecto al conocimiento del juicio de amparo indirecto ***** promovido por ***** , contra actos que reclama del **Fiscal General de Justicia en el Estado de Morelos y otras autoridades**.



"De esta manera, en las razones que esgrime el juzgador federal para sustentar tal declaración de impedimento, señala lo siguiente:

"Como de una lectura al escrito inicial de la demanda de amparo se desprende que el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Morelos, ha sido señalada como autoridad responsable, se provee lo siguiente:

"...

"Atento a lo anterior, todo proceso sometido a la consideración del juzgador debe basarse en el principio de imparcialidad de las resoluciones de los tribunales, con el cual se garantiza sana y correcta impartición de justicia, en términos de lo previsto por las disposiciones constitucionales citadas.

"En armonía con los principios consagrados en la Carta Magna, la ley ha tratado de garantizar la imparcialidad del fallo mediante diversas prescripciones tendentes a sustraer al juzgador de la influencia de otros poderes o del medio en el cual deba actuar, pues la eficacia de la administración de justicia reposa, evidentemente, en la confianza inspirada a los litigantes por parte de quienes la ejercen.

"Por ende, la finalidad de la Ley de Amparo, al estatuir en el artículo 51 las causas de impedimento como circunstancias concurrentes en el juzgador, que lo tornan inhábil para impartir justicia exenta de parcialidad, obedece a la necesidad de garantizar la neutralidad y eficacia en la impartición de justicia.

"Como se mencionó en líneas que preceden, la parte quejosa señaló como autoridad responsable a este órgano jurisdiccional en el presente juicio de amparo, por tanto, se colma el supuesto establecido en la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, que se transcribe a continuación:

"«**Artículo 51.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:



"« ...

"«IV. Si hubiesen tenido el carácter de autoridades responsable en el juicio de amparo, si hubiesen aconsejados como asesores la resolución reclamada, o si hubiesen emitido, en otra instancia o jurisdicción la resolución impugnada;»

"El precepto legal transcrito, tiene como finalidad regular o garantizar, a favor del particular, el mandamiento constitucional dirigido a la labor neutral de los juzgadores federales, es decir, les impone a éstos el deber de actuar de manera imparcial.

"En ese contexto, se impone la obligación de los jueces federales de excusarse en el conocimiento del asunto si son designados como autoridad responsable.

"En virtud de lo anterior, es claro que, a fin de garantizar el derecho de acceso a la tutela judicial, el Titular de este Juzgado Tercero de Distrito en esta ciudad, debe considerarse legalmente impedido para conocer del juicio de amparo *****, en términos del artículo 51, fracción IV, de la Ley de Amparo, toda vez que, como se ha reiterado, en el escrito inicial de demanda se ha designado a esta potestad federal como autoridad responsable.

"Como consecuencia de lo anterior, **se ordena remitir los autos originales del presente asunto al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito en turno, a efecto de que califique los hechos y determine en definitiva la procedencia o improcedencia de la presente excusa por el impedimento legal citado y de así estimarlo procedente declare que el titular de este Juzgado Federal se encuentra impedido para conocer de este asunto, sin que con ello pueda considerarse que se pretende apartar del conocimiento de una demanda de amparo sin causa justificada, sino con el objeto de evitar incurrir en causa alguna de responsabilidad.**'

"De esta manera, es indiscutible que en mérito a la credibilidad de la que goza el Juez de amparo antes referido, aunado a las manifestaciones que expone y que son valoradas en términos de lo previsto en los artículos **93, fracción**



I, **95, 96 y 199** del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo **2o.** de la ley que rige al juicio de garantías, mismas que tienen validez probatoria plena, por tratarse propiamente de una confesión expresa en lo que le perjudica, hecha por persona capaz para obligarse, con pleno conocimiento, sin coacción ni violencia y proveniente de un hecho propio, en relación con el asunto de donde se originó la excusa planteada, **es procedente que este órgano colegiado declare fundado y legal el impedimento manifestado en vía de excusa por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Morelos, *******, en el conocimiento del juicio de amparo ***** , promovido por ***** , **al acreditarse la causa prevista en la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo.**

"Así, el reconocimiento de un Juez en el sentido de estimar que se encuentra impedido para resolver con neutralidad un asunto, es expresión de esa actuación imparcial exigida, desde el punto de vista normativo y desde la perspectiva del fuero interno del propio juzgador, además de tener un peso importante y una presunción de veracidad dentro de nuestro sistema jurídico, reconocida por el legislador en el **artículo 51 de la ley de la materia, que establece el deber de excusarse cuando ocurra cualquiera de las causas de impedimento que enuncia.**

"Apoyan a esta determinación, los artículos y criterios que invocó el juzgador federal, los cuales resulta innecesario volver a citar, pues basta remitirse a los mismos y considerarlos como sustento jurídico para esta resolución.

"Así como la jurisprudencia 1a./J. 88/2006, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación con el registro 173362, que a la letra dice:

"**COMPETENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN Y SE SEÑALAN COMO AUTORIDADES RESPONSABLES A TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE UN MISMO ÁMBITO TERRITORIAL, SE SURTE A FAVOR DEL MÁS INMEDIATO.** Cuando en una demanda de amparo se reclama una orden de aprehensión y **se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito** de un mismo ámbito territorial, **éstos tendrán el carácter de autoridad responsable durante toda la**



secuela procesal conforme al artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que no puede operar la regla general para fijar la competencia establecida en el artículo 36, párrafo primero, de dicho ordenamiento, ya que el juzgador que ha sido señalado como autoridad responsable, independientemente de que ejerza jurisdicción en el lugar en que el acto reclamado podría ejecutarse, **ya es parte en el juicio de garantías respectivo y no puede tener el doble carácter de parte procesal y Juez, pues se actualizaría el impedimento previsto en el artículo 66, fracción IV, de la Ley citada**. En consecuencia, se concluye que en la hipótesis referida debe atenderse a la regla de excepción contenida en el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo y señalar como competente al Juez de Distrito más inmediato. En consecuencia, se ordena remitir los autos del juicio de amparo mencionado a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Morelos, a fin de que se turne dicho asunto a través del sistema correspondiente entre los distintos jueces de Distrito en esta entidad, **quedando excluido del mismo el Juzgado Tercero de Distrito**, dada la calificación realizada del impedimento que manifestó su titular conforme a las consideraciones vertidas en el párrafo que antecede." (sic)

Conflicto competencial 9/2019:

" QUINTO. Atendiendo al contenido de la demanda de amparo, así como a las manifestaciones de los Jueces Segundo y Noveno de Distrito, ambos con residencia en Cuernavaca, Morelos, entre los que se suscitó el presente conflicto competencial; este tribunal considera que es inexistente el conflicto competencial, por las siguientes razones.

"A fin de evidenciar lo anterior, conviene precisar:

"1. Que **de la demanda de amparo** se advierte que el **acto reclamado** lo es la orden de detención, aprehensión, búsqueda, localización y/o presentación dictada en contra del impetrante, así como la averiguación previa o carpeta de investigación de la que derive, el cual fue atribuido entre otras **autoridades responsables** a los Jueces de Distrito Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto en el Estado de Morelos; acto que de conformidad con los antecedentes narrados, **pretendió ejecutarse en el Estado**.



"2. Que el **Juez Segundo de Distrito en el Estado de Morelos**, a quien por cuestión de turno tocó conocer de la demanda, **consideró carecer de competencia** legal por razonar, en esencia, que al ser señalado como autoridad responsable no puede ser Juez y parte, por lo que ordenó remitir la demanda y anexos a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en esta Ciudad, para que sea turnada al Juzgador Federal que por turno corresponda con excepción de los Juzgados Primero, Tercero, Cuarto y Quinto, al haber sido también señalados con tal carácter.

"3. Y, que el **Juez Noveno de Distrito en el Estado de Morelos**, **rechazó la competencia declinada**, argumentando sustancialmente, que no se actualiza la hipótesis de (sic) artículo 38 de la Ley de Amparo, ya que no fueron señalados todos los Jueces de Distrito en la entidad para actualizarse el supuesto de competencia excepcional ahí previsto, que no se está en presencia de un conflicto competencial sino de una causa de impedimento que en todo caso debe acreditarse fehacientemente, y que debe verificarse si a los Jueces señalados efectivamente les asiste el carácter de autoridad.

"En ese tenor, la controversia suscitada por los juzgadores se refiere a una cuestión que no atañe a un conflicto de competencias, por lo cual no puede sustanciarse de esta forma. Lo aseverado es así, puesto que respecto a la materia de estudio de este conflicto competencial, tanto el Juez de Distrito requerente como requerido, esto es, el Juez Segundo y Noveno de Distrito en el Estado de Morelos, respectivamente, tienen competencia legal por cuestión de grado, materia y territorio; ya que en el juicio de amparo se está reclamado (sic) una orden de detención, aprehensión, búsqueda, localización y/o presentación que se atribuye su emisión a un Juzgado de Distrito, por lo que cuentan con competencia por razón de grado en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo, pues conocen de un acto que se atribuye a un órgano jurisdiccional de la misma categoría.

"Igualmente, tienen competencia territorial establecida por el artículo 37 de la normativa en cita, pues ambos juzgadores radican en la circunscripción territorial en la que se trata de ejecutar el acto reclamado, pues los quejosos afirmaron que se trató de ejecutar en el Estado de Morelos, según se desprende de los antecedentes narrados en su demanda de amparo.



"Asimismo, se actualiza su competencia por materia, pues son Jueces sin jurisdicción especial, por lo que conforme al numeral 48 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación están facultados para conocer de amparos indirectos en materia penal.

"Por otra parte, no rige la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, pues en el caso se reclama el acto a cinco de los nueve Jueces de Distrito del Décimo Octavo Circuito, por lo que no se está en el supuesto de que se reclame un acto específico a un sólo Juez de Distrito, ni en el que se señalen como autoridades responsables a todos los que existan en el Circuito.

"En ese sentido el hecho de que se señale como responsables a más de la mitad de los Jueces de un mismo Distrito, y que el Juez que previene se encuentre señalado como responsable puede tener implicaciones en otros ámbitos, pero no tratándose de la competencia, pues en el caso, todos ellos son competentes.

"En ese orden de ideas, al no existir conflicto competencial, se ordena remitir el asunto al Juez que previno, esto es, al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Morelos, quien generó el presente conflicto.

"Lo anterior, sin perjuicio de que el Juez citado, de estimar que no debe conocer del asunto por haber sido señalado como responsable, pueda obrar en el sentido que lo estime pertinente, sin dejar de observar la jurisprudencia 1a./J. 59/2003, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro 'IMPEDIMENTO. PARA QUE OPERE LA CAUSA PREVISTA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE EL JUEZ FEDERAL QUE MANIFIESTE ESTAR EN TAL SUPUESTO ACREDITE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE.'

"En consecuencia, con testimonio de esta ejecutoria, remítase el juicio de amparo indirecto a la Oficialía de Partes del referido órgano jurisdiccional para que se avoque al conocimiento del asunto." (sic)

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Debe determinarse si existe la contradicción de tesis denunciada, pues ésta constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver sobre la postura que debe prevalecer, como jurisprudencia.



Para que exista contradicción de tesis, se requiere que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan: 1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y, 2. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

Por tanto, para que se actualice la discrepancia de tesis, es necesario que se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin ser óbice para ello que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean exactamente iguales en cuanto a las cuestiones fácticas que lo rodean.

Tal criterio es acorde a lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se desprende de las siguientes jurisprudencias:

Jurisprudencia P./J. 72/2010 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 7, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 164120, 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 igua-



les 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."

Y la jurisprudencia P./J. 27/2001 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 77, Tomo XIII, abril de 2001, materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 189998, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de



Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

Ahora bien, como se advierte de las transcripciones hechas en esta ejecutoria, los criterios contendientes emitidos por los órganos colegiados, tienen origen en conflictos competenciales en los que un Juez de Distrito se declaró incompetente para conocer de la demanda de amparo en la que había sido señalado como autoridad responsable al igual que la mayoría de los Jueces de Distrito del mismo Circuito, procediendo en términos de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Amparo, declinando competencia a favor de un Juez de Distrito del mismo Circuito; en tanto que el juzgador a favor de quien declinó competencia no la acepta, argumentando que debió plantear impedimento en términos de lo dispuesto en el numeral 51, fracción IV, de la ley de la materia.

Así es, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, resolvió el conflicto competencial 4/2019, en el que el *Juez Quinto de Distrito del Décimo Octavo Circuito* con fundamento en lo dispuesto en los artículos 38 y 48 de la Ley de Amparo, declinó competencia para conocer del juicio de amparo por haber sido señalado como autoridad responsable (demanda de amparo en la que fueron señalados como autoridades responsables casi todos los Jueces de Distrito del Circuito aludido, salvo dos de ellos), juicio promovido en contra de las órdenes de detención, con fines de extradición, de búsqueda, localización y de presentación giradas en contra de la parte quejosa por las autoridades señaladas como responsables, así como la



integración de la averiguación previa o carpeta de investigación que existe en su contra por parte de dichas autoridades, y contra los actos de incomunicación y los contemplados en el artículo 22 de la Constitución Federal, actos de tortura, vejaciones y actos de incomunicación; mientras que *el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Morelos* no aceptó la competencia, principalmente porque el Juez declinante no acreditó que tuviera el carácter de autoridad responsable, en términos de la jurisprudencia número 1a./J. 59/2003 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "IMPEDIMENTO. PARA QUE OPERE LA CAUSA PREVISTA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE EL JUEZ FEDERAL QUE MANIFIESTE ESTAR EN TAL SUPUESTO ACREDITE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE."²⁴

Considerando dicho órgano colegiado que:

-No existe conflicto competencial porque la discusión entre los órganos involucrados, no estriba en los factores que delimitan el ejercicio de su jurisdicción a saber por cuestión de grado, materia y territorio (competencia objetiva); y en el caso los dos Jueces de Distrito involucrados en el conflicto son competentes atendiendo a dichos factores.

-No aplica en la especie la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, en atención a que en el caso se reclama el acto de casi todos los jugadores (sic) de Distrito del Décimo Octavo Circuito, con excepción de dos, por lo que no se está en un supuesto en que se reclame un acto específico a un solo Juez de Distrito, ni en el que se señalen como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito; conforme a las siguientes jurisprudencias:

Jurisprudencia número P./J. 44/2001 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 75, Tomo XIII, abril de 2001, materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 190008, de rubro y texto siguientes:

²⁴ Novena Época, con número de registro digital: 181330, Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, materia común, tesis 1a./J. 59/2003, página 122.



"COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN.—El primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo constituye una regla de excepción a la competencia por territorio que prevé el numeral 36 del propio ordenamiento, al establecer que corresponde conocer de un juicio de garantías promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenezca dicho Juez, regla que debe aplicarse para determinar cuál es el Juez competente cuando el amparo se promueve contra todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial (distrito o circuito), aun cuando no se prevea en forma expresa esa hipótesis. Ahora bien, atendiendo a la interpretación sistemática de lo dispuesto en el referido artículo 42, no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o de que pueden conocer los Jueces de Distrito. En estas condiciones, puede concluirse que el competente para conocer del amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un distrito, es el Juez más cercano a éstos dentro del propio circuito, si los hubiere y, en caso contrario, el más próximo de la misma materia o no especializado, aun cuando resida en otro circuito; y, en el caso de que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un circuito, aplicando dicha regla, será competente el Juez de garantías más cercano a ese circuito."

Así como la jurisprudencia 1a./J. 88/2006 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 75, Tomo XXV, febrero de 2007, materia penal, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 173362.

"COMPETENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN Y SE SEÑALAN COMO AUTORIDADES RESPONSABLES A TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE UN MISMO ÁMBITO TERRITORIAL, SE SURTE A FAVOR DEL MÁS INMEDIATO.—Cuando en una demanda de amparo se reclama una orden de aprehensión y se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, éstos



tendrán el carácter de autoridad responsable durante toda la secuela procesal conforme al artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que no puede operar la regla general para fijar la competencia establecida en el artículo 36, párrafo primero, de dicho ordenamiento, ya que el juzgador que ha sido señalado como autoridad responsable, independientemente de que ejerza jurisdicción en el lugar en que el acto reclamado podría ejecutarse, ya es parte en el juicio de garantías respectivo y no puede tener el doble carácter de parte procesal y Juez, pues se actualizaría el impedimento previsto en el artículo 66, fracción IV, de la Ley citada. En consecuencia, se concluye que en la hipótesis referida debe atenderse a la regla de excepción contenida en el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo y señalar como competente al Juez de Distrito más inmediato."

-Refiriendo el órgano colegiado que el Juez declinante, de considerar que no debe conocer del asunto por haber sido señalado como autoridad responsable, puede obrar atendiendo a la jurisprudencia 1a./J. 59/2003 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "IMPEDIMENTO. PARA QUE OPERE LA CAUSA PREVISTA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE EL JUEZ FEDERAL QUE MANIFIESTE ESTAR EN TAL SUPUESTO ACREDITE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE."²⁵

²⁵ Jurisprudencia número 1a./J. 59/2003 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 122, Tomo XIX, junio de 2004, materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 181330, de rubro y texto siguientes:

"IMPEDIMENTO. PARA QUE OPERE LA CAUSA PREVISTA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE EL JUEZ FEDERAL QUE MANIFIESTE ESTAR EN TAL SUPUESTO ACREDITE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE.—El referido precepto establece que no son recusables, entre otros, los Jueces de Distrito, pero que deberán manifestar estar impedidos cuando hubiesen tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo. Ahora bien, como la finalidad de esta causa de impedimento consiste en apartar del conocimiento de un asunto a un funcionario judicial cuya imparcialidad se encuentra menoscabada, para que opere es necesario que esté debidamente acreditado que tiene aquel carácter, conforme a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo. A mayor abundamiento, en atención al principio de que la carga de la prueba es para quien afirma, el juzgador que se manifieste impedido, debe contar con los elementos de convicción necesarios que prueben su afirmación, los que proporcionará al órgano jurisdiccional que deba calificarlo, para que esté en posibilidad de resolver."



Criterio similar que sostuvo el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa** al resolver el conflicto competencial 9/2019, suscitado entre los Juzgados de Distrito Segundo y Noveno, ambos en el Estado de Morelos, al considerar inexistente el conflicto toda vez que los Jueces contendientes tienen competencia legal por cuestión de grado, materia y territorio, al haberse reclamado en el juicio de amparo una orden de detención, aprehensión, búsqueda, localización y/o presentación que se atribuye su emisión a un Juzgado de Distrito.

Asimismo consideró, que en la especie no actualiza la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, pues en el caso se reclama el acto a cinco de los nueve Jueces de Distrito del Décimo Octavo Circuito, por lo que no se está en el supuesto de que se reclame un acto específico a un solo Juez de Distrito, ni en el que se señalen como autoridades responsables a todos los que existan en el Circuito.

Razonando que en caso de que el juzgador estime que no debe conocer del asunto por haber sido señalado como autoridad responsable, puede obrar en el sentido que lo estime pertinente, sin dejar de observar la jurisprudencia 1a./J. 59/2003 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IMPEDIMENTO. PARA QUE OPERE LA CAUSA PREVISTA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE EL JUEZ FEDERAL QUE MANIFIESTE ESTAR EN TAL SUPUESTO ACREDITE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE."²⁶

Criterio emitido por el Primer Tribunal en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, que es acorde con el que sostuvo al resolver el **impedimento 35/2019** manifestado por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Morelos, planteado por la causal prevista en el artículo 51, fracción IV, de la Ley de Amparo, al haber sido señalado como autoridad responsable en la demanda de amparo, impedimento calificado de legal teniendo por acreditada dicha causal.

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, expuso al resolver el conflicto competencial

²⁶ Novena Época, con número de registro digital: 181330. Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, materia común, tesis 1a./J. 59/2003, página 122.



10/2019, que el Juez Segundo de Distrito del Décimo Octavo Circuito con fundamento en lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Amparo, declinó competencia en favor del Juez de Distrito en turno para conocer del juicio de amparo, por haber sido señalado como autoridad responsable, juicio promovido por el quejoso en contra de la orden de aprehensión, reaprehensión, comparecencia y/o cualquier orden tendiente a citarlo personalmente o privarle de su libertad definitiva, provisional o momentáneamente, girada en su contra por la autoridad responsable, y reclamó el cumplimiento de la misma a la autoridad responsable ejecutora; demanda de amparo en la que fueron señalados como autoridades responsables casi todos los Jueces de Distrito del Circuito aludido, salvo uno de ellos; mientras que el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Morelos no aceptó la competencia, por considerar que no se actualizaba el supuesto de incompetencia por excepción previsto en el artículo 38 de la Ley de Amparo al no haber señalado como autoridad responsable a todos los Jueces del Décimo Octavo Circuito, por lo que se trata de un problema de impedimento.

Razonando dicho Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, que:

- Si bien técnicamente no hay un conflicto competencial en el que ambos órganos jurisdiccionales se nieguen a conocer de un asunto por cuestión estrictamente por materia, grado o territorio, se está en presencia de un híbrido en donde uno de los juzgados de Distrito contendientes plantea su incompetencia acorde con el sistema previsto en la Ley de Amparo, para fijar la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo contra actos de otro Juez de Distrito.

-Que dadas las particularidades del caso, en el que están estrechamente vinculadas cuestiones de competencia (objetiva), por un lado, y de impedimento (competencia subjetiva), por el otro, consideró que con el objeto de dar una solución integral al asunto y en atención al principio de justicia pronta consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, correspondía pronunciarse sobre la problemática planteada, concluyendo que se actualizaba (sic) los supuestos previstos en la Ley de Amparo, existiendo un conflicto competencial.

-Adujo que se está ante la hipótesis de competencia prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, ya que para ello es innecesario que se señalen como



autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito, pues acorde con lo que establece expresamente tal numeral, basta que se promueva juicio de amparo indirecto contra actos de algún Juez de Distrito de determinado Distrito y especialización en su caso para que otro del mismo lugar y materia, en su caso, conozca de ese juicio de amparo, sin que prevea de manera expresa la hipótesis relativa a la competencia para conocer de un juicio de amparo promovido contra actos de todos los Jueces de Distrito de la misma materia dentro de un determinado ámbito territorial; afirmación que refiere se corrobora con lo expuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 22/2000 de la que derivó la jurisprudencia P./J. 44/2001 de rubro: "COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN.",²⁷ en la que se estableció, en lo que interesa, que el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo abrogada (de contenido similar al numeral 38 de la ley de la materia vigente) determina que es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva contra actos de un Juez de Distrito, otro de la misma categoría dentro del mismo Distrito, si lo hubiere o, en su defecto, el más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito a que pertenezca dicho Juez, sin que establezca expresamente la hipótesis relativa a que el juicio de garantías e (sic) promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial, ya sea de un Distrito o de un Circuito; pero determinó el Más Alto Tribunal del País, que debe aplicarse también en esos casos la regla contenida en el mencionado dispositivo legal relativa a que la competencia debe fincarse en el Juez de Distrito más próximo a la residencia de los Jueces impedidos.

-Concluyó que si se promueve juicio de amparo indirecto contra actos de algún Juez de Distrito de determinado Distrito y especialización en su caso, es competente para conocer de dicho amparo otro del mismo lugar y materia; sin que procediera que el Juez declinante planteara un impedimento, porque de no haberse declarado incompetente tendría el carácter e (sic) autoridad responsable durante toda la secuela procesal del juicio de amparo, acorde con el numeral

²⁷ Novena Época, con número de registro digital: 190008. Instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, tesis P./J. 44/2001, página 75.



5o., fracción II, de la Ley de Amparo, pues aun cuando no haya dictado alguno de los actos reclamados, tendría durante todo el juicio la categoría procesal de contraparte del quejoso, con todas las cargas que ello implica, lo que significa que tendría el doble carácter (sic) de parte procesal como de Juez.

-Razonó que no asiste razón al Juzgado Noveno de Distrito al determinar que aceptar el criterio del juzgador declinante permitiría que los quejosos direccionaran las demandas de amparo (sic) que presenten por el simple hecho de señalar a determinados Jueces como autoridades responsables, lo que no es el espíritu de la norma, lo que ha determinado el Consejo de la Judicatura Federada el (sic) Acuerdo General 14/2010 del Pleno de dicho Consejo, así como en el oficio CJF/SECNO/DGEJ/OCC/687/2018 del titular de la Dirección General de Estadística Judicial en la consulta 62/2015-XIV; lo anterior porque ambas se refieren esencialmente al sistema aleatorio y computarizado de turno de los asuntos en materia penal, así como lo relativo al turno de asuntos relacionados; disposiciones cuya aplicación no constituyen (sic) un factor que determine competencia, pues sólo se limitan a repartir la carga de la labor judicial conforme a reglas administrativas que no implican la extensión de la función jurisdiccional, sino un sistema interno de distribución de asuntos, citando como fundamento de su consideración la jurisprudencia 2a./J. 115/2011, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 394 del Tomo XXXIV, julio de 2011 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 161671, que establece:

"CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES INEXISTENTE CUANDO DERIVA DE LA APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES QUE REGULAN EL TURNO DE ASUNTOS.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aparta del criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 181/2008, de rubro: 'CONTROVERSIAS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO POR RAZÓN DE TURNO. COMO CUESTIÓN LEGAL, ATAÑEN A LA COMPETENCIA Y SON SUSCEPTIBLES DE RESOLVERSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 48 BIS DE LA LEY DE AMPARO.', porque de una nueva interpretación a los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 48 Bis de la Ley de Amparo y 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se deduce que existe un conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito, que debe resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación, únicamente cuando los órganos juris-



dicionales respectivos se nieguen a conocer del asunto por considerar que carecen de jurisdicción por razón de grado, territorio o materia. Así, la aplicación de los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regulan el turno y distribución de asuntos entre los indicados órganos colegiados, no constituye un factor que determine competencia, pues sólo se limita a repartir la carga de la labor judicial conforme a reglas administrativas que no implican la extensión de la función jurisdiccional, sino un sistema interno de distribución de asuntos. Por tanto, el conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito debe declararse inexistente cuando deriva de la aplicación de normas generales que regulan el turno de asuntos."

De lo anterior se desprende, **que los órganos colegiados examinaron hipótesis jurídicas esencialmente iguales** al dictar resolución en los conflictos competenciales sometidos a su jurisdicción, en cuanto a que un Juez de Distrito al que le fue turnada una demanda de amparo en la que fue señalado como autoridad responsable (así como la mayoría de los Jueces de Distrito del mismo Circuito), declinó competencia conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Amparo, a favor de otro juzgador del mismo Circuito; y el Juez al que declinó la competencia no la aceptó por considerar que en lugar de proceder en términos del numeral citado, debió plantear impedimento en términos de lo dispuesto en el artículo 51, fracción IV, de la ley de la materia, acreditando que tiene el carácter de autoridad responsable.

Asimismo, **llegaron a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.**

En efecto, en tanto que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, así como el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, determinaron la inexistencia del conflicto competencial (competencia objetiva) debido a que los Jueces de Distrito contendientes tienen la misma competencia en grado, territorio y materia; precisando que el Juez de Distrito declinante, de estimar que no debe conocer el asunto por haber sido señalado como responsable, si lo considera pueda plantear impedimento atendiendo al criterio vertido en la jurisprudencia 1a./J. 59/2003 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IMPEDIMENTO. PARA QUE OPERE LA CAUS (sic) PREVISTA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO



66 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE EL JUEZ FEDERAL QUE MANIFIESTE ESTAR EN TAL SUPUESTO ACREDITE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE."²⁸

El **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, razonó que si bien formalmente no se trataba de un conflicto competencial, si existían diferentes criterios en cuanto a si se trataba de un tema de competencia o de impedimento, la forma en que un Juez de Distrito debía actuar en el supuesto en el que le fuera turnada una demanda de amparo en la que hubiera sido señalado como autoridad responsable así como a la mayoría de los jueces de Distrito del mismo Circuito; concluyendo dicho órgano colegiado que el juzgador debía actuar conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Amparo, numeral que establece lo siguiente:

"Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo Distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca."

De tal forma, que es materia de la presente contradicción de tesis de terminar si en el supuesto en el que un Juez de Distrito fue señalado como autoridad responsable, al igual que la mayoría de los Jueces de Distrito del mismo Circuito, debe plantear impedimento atendiendo a la causal prevista en la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo,²⁹ o debe atender a la regla específica para establecer la competencia de los juzgadores basada en la ca-

²⁸ Novena Época, con número de registro digital: 181330. Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, materia común, tesis 1a./J. 59/2003, página 122.

²⁹ **"Artículo 51.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"...

IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;"



lidad de la autoridad señalada como responsable, prevista en el artículo 38³⁰ de la Ley de Amparo.

QUINTO.—**Estudio de fondo y determinación del criterio que debe prevalecer.** En términos del artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo, al resolver una contradicción de tesis, este órgano plenario está facultado para acoger alguno de los criterios discrepantes o sustentar uno diverso.

En ese entendido, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de este Pleno de Circuito, conforme a las consideraciones y fundamentos legales que se exponen a continuación.

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la **autoridad competente**, que funde y motive la cuas (sic) legal del procedimiento."

El concepto de **competencia** en sentido general, alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.³¹

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró al resolver la contradicción de tesis 25/2007-PL,³² que **la competencia** es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de

³⁰ **Artículo 38.** Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."

³¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

³² De la cual derivó la jurisprudencia P./J. 21/2009, visible en la página 5 del Tomo XXIX, Abril de 2009 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 167557, de rubro y texto: "COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA RESUELVE UN JUICIO DE AMPARO, TAL SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES QUE NORMAN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO. La competencia de la autoridad es una garantía de legalidad y de seguridad jurídica derivada del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados



litigios, de manera tal que el Juez por el sólo hecho de serlo, es titular de la función jurisdiccional, sin embargo, no puede ejercerla para resolver cualquier tipo de conflictos, sino sólo en aquellos para los que está facultado por la ley, es decir, en los que es competente; razonando que la incompetencia de un órgano jurisdiccional es la carencia de facultades para conocer, tramitar y resolver un juicio específico.

Ahora bien, el artículo 14 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo conforme a lo dispuesto en el artículo 2o. de la ley de la materia, establece lo siguiente: "*Ningún tribunal puede negarse a conocer de un asunto, sino por considerarse incompetente.*"; numeral del que se tiene que la autoridad después de imponerse de las constancias debe verificar si es competente o no para conocer del asunto, y si advierte que no lo es debe negarse a conocer del mismo, ya que de no hacerlo se materializaría la consecuencia establecida en el numeral 17 de dicho ordenamiento legal, a saber: "*Es nulo de pleno derecho lo actuado por el tribunal que fuere declarado incompetente.*"

De las consideraciones antes expuestas, es de concluirse que la competencia es un presupuesto de validez del proceso.

En relación al tema se cita la tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 1982, Tomo LXXXV, materia común del *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, con número de registro digital: 322480, de rubro y texto siguientes:

Unidos Mexicanos y, por tanto, es una cuestión de orden público, lo que aplicado al derecho procesal se traduce en la suma de facultades que la ley otorga al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, cuya inobservancia conduce a declarar inválido lo resuelto por el Juez incompetente. Por otra parte, de la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción V y 94, párrafo sexto, constitucionales, se infiere que la competencia especializada por razón de materia de los Juzgados de Distrito está elevada a rango constitucional. En congruencia con lo anterior, se concluye que aquella competencia es un presupuesto de validez del proceso cuya infracción por los citados órganos jurisdiccionales al resolver un juicio de amparo sin tener competencia por razón de materia, se traduce en el desconocimiento de la voluntad del Constituyente y, por ende, de la del legislador que la desarrolla, lo que ocasiona que se violen las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo en perjuicio de las partes, porque se les sujeta a la determinación proveniente de una autoridad que prorroga indebidamente su competencia y resuelve un juicio específico sin tener facultades para ello, afectando directamente los derechos sustantivos de aquéllas."



"COMPETENCIA, NATURALEZA DE LA. La materia de competencia es de índole procesal y por tanto, es de orden público y debe recibir aplicación inmediata en los asuntos de trámite, sin que ello signifique retroactividad en perjuicio de la persona interesada."

Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 107, fracciones V y VII, así como el numeral 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende la competencia de los juzgados de Distrito, competencia que constituye un derecho esencial a favor de los gobernados para que sean juzgados por el Juez competente, lo que, como ya se expuso, la hace un presupuesto procesal que debe abordarse su estudio preferentemente, aún de manera oficiosa por el juzgador, numerales que a continuación se transcriben:

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

"...

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

"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 República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"...

"VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se (sic) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto actualizado al viernes 20 de diciembre de 2019. 144 (sic) ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;"

"**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

"...

"El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito."

En relación con la competencia de los Jueces de Distrito, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la jurisprudencia



P./J.44/2001,³³ que el primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo abrogada, **constituye una regla de excepción a la competencia por territorio que prevé el numeral 36 del propio ordenamiento**, al establecer que corresponde conocer de un juicio de amparo promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo Distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenezca dicho Juez.

Estimó, que dicha regla debe aplicarse para determinar cuál es el Juez competente cuando el amparo se promueve contra todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial (Distrito o Circuito), aun cuando no se prevea en forma expresa esa hipótesis; de ahí que no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o de que pueden conocer los Jueces de Distrito.

Por lo que concluyó, el competente para conocer del amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un Distrito, es el Juez más cercano a éstos dentro del propio circuito, si los hubiere y,

³³ Jurisprudencia P./J. 44/2001 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 75, Tomo XIII, abril de 2001, materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 190008, de rubro y texto siguientes: "COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN.—El primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo constituye una regla de excepción a la competencia por territorio que prevé el numeral 36 del propio ordenamiento, al establecer que corresponde conocer de un juicio de garantías promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenezca dicho Juez, regla que debe aplicarse para determinar cuál es el Juez competente cuando el amparo se promueve contra todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial (distrito o circuito), aun cuando no se prevea en forma expresa esa hipótesis. Ahora bien, atendiendo a la interpretación sistemática de lo dispuesto en el referido artículo 42, no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o de que pueden conocer los Jueces de Distrito. En estas condiciones, puede concluirse que el competente para conocer del amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un distrito, es el Juez más cercano a éstos dentro del propio circuito, si los hubiere y, en caso contrario, el más próximo de la misma materia o no especializado, aun cuando resida en otro circuito; y, en el caso de que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un circuito, aplicando dicha regla, será competente el Juez de garantías más cercano a ese circuito."



en caso contrario, el más próximo de la misma materia o no especializado, aun cuando resida en otro Circuito; y, en el caso de que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un Circuito, aplicando dicha regla, será competente el Juez más cercano a ese Circuito.

Jurisprudencia en la que, si bien se interpretaron los artículos 42, primer párrafo y 36 de la Ley de Amparo abrogada, lo cierto es que sustancialmente son iguales a los numerales 37, primer párrafo y 38 de la ley de la materia en vigor, como se advierte del siguiente cuadro:

Ley de Amparo Abrogada	Ley de Amparo vigente
<p>Artículo 36.- Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquél (sic) en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado...</p> <p>Artículo 42.- Es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva contra actos de un juez de Distrito, otro de la misma categoría dentro del mismo Distrito, si lo hubiere, o, en su defecto, el más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal colegiado de Circuito a que pertenezca dicho juez.</p>	<p>Artículo 37.- Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado...</p> <p>Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un juez de distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca.</p>

De tal forma que dicho criterio continúa vigente, conforme al artículo transitorio sexto de este ordenamiento legal.

Ahora bien, existen dos tipos de competencia, la **competencia objetiva** que se refiere al órgano jurisdiccional y es por materia, territorio, grado y cuantía (en el juicio de amparo solo se atienden los tres primeros, no así el último de los citados); y la **competencia subjetiva** que alude al titular o persona física encargada de desempeñar las funciones que competen al órgano respectivo.³⁴

³⁴ Pallares, Eduardo, *Derecho Procesal Civil*, México, 12a. edición, Porrúa, 1986, pp. 82 a 84.



Dentro de la competencia subjetiva, se encuentran los **impedimentos que consisten en** la descripción limitativa de situaciones o razones que la ley considera como circunstancias de hecho o de derecho que hacen presumir parcialidad del titular de un órgano jurisdiccional, lo que se refiere a los vínculos que pueda tener el Juez con las partes, ya sea por enemistad, amistad, relaciones familiares, comerciales o de cualquier índole que hagan presumir la posibilidad de parcialidad en alguna decisión, así lo consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 28/2007, que dio origen al siguiente criterio jurisprudencial:

Jurisprudencia 2a./J. 180/2009 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página 428, Tomo XXX, noviembre de 2009, materia común, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 165984, de rubro y texto siguientes:

"IMPEDIMENTOS. LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 66, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO, SON DE APLICACIÓN ESTRICTA Y LIMITATIVA.—El citado precepto establece que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito y las autoridades que conozcan de los juicios de garantías conforme al artículo 37 de la Ley de Amparo, deberán manifestar su impedimento para conocer de los juicios en que intervengan, en los casos en que hubiesen tenido el carácter de autoridades responsables, aconsejado como asesores la resolución reclamada o emitido en otra instancia o jurisdicción la resolución impugnada. Por tanto, si el artículo 66, fracción IV, del indicado ordenamiento, tiende a evitar la parcialidad del juzgador, para lo cual señala de manera expresa, limitativa y específica las causas de impedimento relativas, es evidente que no existe posibilidad para que el juzgador, las partes o el superior encargado de calificar el impedimento hagan valer, analicen o resuelvan, subjetivamente, causas distintas a las previstas en ese numeral. Es decir, si del referido precepto se advierte que las causas que prevé no son de tipo enunciativo, sino expresamente limitativas, no es dable aplicar una causal similar, parecida, análoga o extensiva por identidad de razón, agregando requisitos no contenidos en la norma."



Estableciendo el artículo 51 de la Ley de Amparo vigente, las causas de impedimento de los funcionarios judiciales para conocer de un **asunto de su competencia**, numeral que a continuación se transcribe:

"Artículo 51. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"I. Si son cónyuges o parientes de alguna de las partes, de sus abogados o representantes, en línea recta por consanguinidad o afinidad sin limitación de grado; en la colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, o en la colateral por afinidad dentro del segundo;

"II. Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado o lo tienen su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción anterior;

"III. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el asunto que haya motivado el acto reclamado o en el juicio de amparo;

"IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;

"V. Si hubieren aconsejado como asesores la resolución reclamada;

"VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;

"VII. Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes; y

"VIII. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que impliquen elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad."



De conformidad con lo antes expuesto, es de concluir que si no se actualiza a favor del juzgador el presupuesto procesal de la **competencia**, no es posible que incida en él una **causa de impedimento**.

En tal tesitura, al constituir **la competencia** un presupuesto procesal de orden público que debe ser analizado preferentemente y aun de manera oficiosa, primero el juzgador debe ser competente para conocer del asunto, para que después estime si existe alguna de las causas de impedimento enumeradas en el artículo 51 de la Ley de Amparo, que pueden afectar su imparcialidad en el conocimiento del asunto.

Así pues, es de tomarse en cuenta la regla específica para el establecimiento de la competencia de los Jueces de Distrito basada en la calidad de la autoridad señalada como responsable, que constituye una regla de excepción a la competencia por territorio, a saber, que corresponde conocer de un juicio de amparo promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo Distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca dicho Juez, disposición prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, que a continuación se transcribe:

"Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un Juez de Distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."

Razón por la que se concluye, que el Juez de Distrito al que se turne una demanda de amparo en la que fue señalado como autoridad responsable, después de analizar lo relativo a la competencia objetiva, y determinar que es competente, debe actuar conforme a lo dispuesto en los artículos 38 y 48 de la Ley de Amparo, esto es aplicando la regla de excepción a la competencia por territorio; ya que de no hacerlo así tendría el carácter de autoridad responsable durante toda la secuela procesal del juicio de amparo, acorde con el numeral 5, fracción II, de la Ley de Amparo, pues aun cuando no haya dictado alguno de los actos reclamados, tendría durante todo el juicio la categoría procesal de contraparte del quejoso, con todas las cargas que ello conlleva como la de rendir informe justificado, teniendo el doble carácter tanto de parte procesal, como de Juez al fallar el juicio en definitiva.



No pasa desapercibido a este Pleno de Circuito, el criterio al que se ha hecho alusión en el presente considerando, inmerso en la jurisprudencia P./J. 44/2001 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 75, Tomo XIII, abril de 2001, materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 190008, de rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN.—El primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo constituye una regla de excepción a la competencia por territorio que prevé el numeral 36 del propio ordenamiento, al establecer que corresponde conocer de un juicio de garantías promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenezca dicho Juez, regla que debe aplicarse para determinar cuál es el Juez competente cuando el amparo se promueve contra todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial (distrito o circuito), aun cuando no se prevea en forma expresa esa hipótesis. Ahora bien, atendiendo a la interpretación sistemática de lo dispuesto en el referido artículo 42, no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o de que pueden conocer los Jueces de Distrito. En estas condiciones, puede concluirse que el competente para conocer del amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un distrito, es el Juez más cercano a éstos dentro del propio circuito, si los hubiere y, en caso contrario, el más próximo de la misma materia o no especializado, aun cuando resida en otro circuito; y, en el caso de que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un circuito, aplicando dicha regla, será competente el Juez de garantías más cercano a ese circuito.

"Contradicción de tesis 22/2000. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Primer Circuito y el Segundo del Tercer Circuito, ambos en Materia Penal. 27 de febrero de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Moisés Muñoz Padilla.



"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 44/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno."

Criterio que como ya se expuso resulta aplicable, toda vez que los artículos 36 y 42 de la Ley de Amparo abrogada, son de contenido similar a los numerales 37 y 38 de la Ley de Amparo vigente, conforme al artículo transitorio sexto de este ordenamiento legal.³⁵

Al respecto debe decirse, que lo expuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 22/2000, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 44/2001 antes citada, de rubro: "COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN.",³⁶ resolución en la que se estableció, en lo que interesa, que el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo abrogada (de contenido similar al numeral 38 de la ley de la materia vigente) determina que es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva contra actos de un Juez de Distrito, otro de la misma categoría dentro del mismo Distrito, si lo hubiere o, en su defecto, el más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito que pertenezca dicho Juez, sin que establezca expresamente la hipótesis relativa a que el **juicio de amparo que promueva en contra de todos los Jueces de Distrito** de la misma materia de un determinado ámbito territorial, ya sea de un Distrito o de un Circuito; determinando el Más Alto Tribunal del País, que debe aplicarse también en esos casos la regla contenida en el mencionado dispositivo legal relativa que la competencia debe fincarse en el Juez de Distrito más próximo a la residencia de los Jueces legalmente incompetentes; parte relativa de la ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 22/2000 que en lo que interesa a continuación se transcribe:

³⁵ "SEXTO. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley."

³⁶ Novena Época, con número de registro digital: 190008. Instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, tesis P./J. 44/2001, página 75.



"De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se concluye que sí existe la contradicción de tesis denunciada, por lo que, consecuentemente, debe ser resuelta por este Tribunal Pleno, en el entendido de que el punto de discrepancia entre los citados Tribunales Colegiados y que es materia de este asunto, se centra en si debe o no tomarse en cuenta para determinar cuál es el Juez de Distrito competente cuando son señalados como responsables todos los de la misma materia de un determinado ámbito territorial, además de la distancia, la especialización o la materia de que puede conocer aquél.

"SEXTO. Para efectuar el estudio relativo a la materia de la presente contradicción, es conveniente establecer, en primer lugar, lo que debe entenderse por competencia, para luego precisar sus diversos tipos, atendiendo, en lo que se refiere a este último aspecto, a lo previsto en la Ley de Amparo.

"En esencia, la competencia en materia judicial es la facultad que la ley otorga a un órgano de esa naturaleza para que conozca determinados asuntos, dentro de los límites que la propia norma determina. De ahí la regla de competencia de que si la ley no faculta al órgano de autoridad, éste no puede intervenir.

"Asimismo, debe distinguirse entre competencia y jurisdicción. La primera precisa los límites a que se sujeta un órgano que tiene jurisdicción, siguiéndose de ello que todo Juez tiene competencia cuando se le concede jurisdicción, pero no todo Juez que tiene jurisdicción tiene competencia para conocer todo tipo de asuntos, sino sólo respecto de los que además tenga competencia. Tiene jurisdicción porque puede decir el derecho, pero únicamente tiene competencia para decidirlo en los casos específicos para los que la ley lo autoriza, pero no para otros, pues esto excedería los límites dentro de los que se le permite actuar. Por ello, se afirma justificadamente que la competencia es la medida de la jurisdicción. Estos principios, doctrinalmente aceptados y recogidos en las leyes procesales, son importantes para solucionar el presente conflicto competencial.

"Por otra parte, debe destacarse que el Poder Judicial de la Federación tiene encomendada una doble función: la judicial, propiamente dicha y la de control constitucional, competencia esta última que es la que interesa para los efectos de este estudio.



"Ahora bien, la Ley de Amparo prevé diversos tipos de competencia: a) Competencia por territorio; b) Competencia por materia; c) Competencia por grado; d) Competencia auxiliar; y, e) Competencia concurrente.

"a) La competencia territorial es la que...

"b) Competencia por materia. La competencia por materia se puede definir como...

"c) Competencia por grado. La competencia por grado es aquella...

"d) Competencia auxiliar. La competencia auxiliar se establece....

"e) Competencia concurrente....

"Según se advierte de lo transcrito, las reglas para fijar la competencia de los Jueces de Distrito por razón de territorio, las establece el artículo 36 de la Ley de Amparo precisando que, cuando conforme a las prescripciones de esa ley, sean competentes los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquel en cuya jurisdicción se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado; que si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esa jurisdicción, a prevención, será competente; que es Juez competente aquel en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiere dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material; y que la misma regla se observará cuando, ameritando ejecución material la resolución, con su solo dictado viola alguna garantía individual, siempre que se reclame antes de que haya comenzado a ejecutarse.

"También se desprende que los numerales 50 a 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen la competencia por materia de los Jueces de Distrito, según ya se ha especificado, añadiendo la regla de que los Jueces de Distrito que no tengan jurisdicción especial, conocerán de todos los asuntos a que se refieren los numerales mencionados.

"Ahora bien, el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo, determina que es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva con-



tra actos de un Juez de Distrito, otro de la misma categoría dentro del mismo Distrito, si lo hubiere o, en su defecto, el más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito a que pertenezca dicho Juez, **sin que se establezca expresamente la hipótesis relativa a que el juicio de garantías se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial, ya sea de un Distrito o de un Circuito.**

"Sin embargo, es lógico establecer que debe aplicarse también en esos casos la regla contenida en el mencionado dispositivo legal relativa a que la competencia debe fincarse en el Juez de Distrito más próximo a la residencia de los Jueces impedidos, criterio en el que coincidieron los órganos colegiados de referencia.

"Sin embargo, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, interpretó ese precepto en el sentido de que constituye una regla de excepción a la competencia por materia que regula el numeral 36 de la Ley de Amparo y, por ello, cuando se promueve amparo en contra de todos los Jueces de Distrito de una determinada materia de un Circuito, no debe fincarse la competencia en un Juez de Distrito de diversa materia; en tanto que el Segundo Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, determinó que aquel precepto sólo hace referencia a que será competente otro de la misma categoría, es decir, no distingue por razón de la materia y que, por ello, sí es legalmente factible fincar la competencia en un Juez de Distrito de diversa materia cuando son señalados como responsables todos los Jueces de una misma del Distrito correspondiente.

"Como se advierte, el punto de discrepancia entre los citados órganos colegiados se centra en si debe o no tomarse en consideración para determinar cuál es el Juez de Distrito competente cuando son señalados como responsables todos los de la misma materia de un determinado ámbito territorial, además de la distancia, la especialización o materia de que puede conocer aquél.

"En primer término, debe precisarse que la circunstancia de que en el precepto en comento no se haga referencia a la materia para determinar cuál Juez de Distrito resulta competente cuando el amparo se promueve contra otro Juez de garantías, no es determinante para resolver el punto en cuestión, dado



que es lógico, conforme al principio de especialización que gradualmente se ha ido estableciendo, que cuando se señalan como responsables a uno o a varios Jueces Federales de una misma materia de un Distrito y existen en éste otros Jueces de Distrito facultados para conocer de la materia respectiva, invariablemente se finca la competencia en favor de éstos, no obstante que ese dispositivo legal no haga referencia a que deba de tomarse en cuenta la materia, lo que corrobora que sí se atiende a la especialización de aquéllos.

"Resulta coherente conforme a la anterior argumentación que el mismo alcance debe otorgarse a esa disposición cuando tenga que aplicarse para resolver la competencia en los casos en que se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de la misma materia, pues la interpretación de las normas legales debe ser uniforme, de tal manera que no pueden otorgarse varios sentidos a un precepto, atendiendo a los diversos supuestos en que se invoque, pues ello resultaría atentatorio a los principios de certeza y congruencia que deben regir en la interpretación de las disposiciones legales.

"Precisado lo anterior, es de señalarse que el primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo constituye, efectivamente, una regla de excepción a la competencia por territorio que regula el numeral 36 del citado ordenamiento legal, al determinar que es competente para conocer de un juicio de amparo que se promueva contra actos de un Juez de garantías, otro de la misma categoría dentro del mismo Distrito, si lo hubiere, o en su defecto, el más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenece dicho juzgado.

"El razonamiento expuesto, encuentra apoyo en el criterio sustentado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis publicada en la página 24, del *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Tercera Parte, Tomo XXXIV, cuyo rubro y texto son los siguientes:

"COMPETENCIA ENTRE JUECES DE DISTRITO.—Es principio de derecho que el ámbito de aplicación de una regla general queda automáticamente desplazado y reducido por la norma que configura los casos de excepción; y como el artículo 42 de la Ley de Amparo consagra una norma de excepción en materia de competencias, frente a la regla general del artículo 36, sin que el primero



introduzca distinciones acerca de si un Juez de Distrito responsable es autoridad ordenadora o ejecutora, cabe concluir que el competente para conocer de una demanda de amparo lo es el C. Juez de Distrito en el Estado más inmediato, y que pertenezcan ambos a la jurisdicción territorial de un Tribunal Colegiado de Circuito.'

"Además, la norma en cuestión debe interpretarse en relación con los artículos 50 a 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que delimitan la competencia por materia de los Jueces de Distrito, y con lo dispuesto en el numeral 52 de la Ley de Amparo, que establece que cuando se presente una demanda de amparo ante un Juez de Distrito especializado por razón de materia, en la que el acto reclamado emane de un asunto de ramo diverso del de su jurisdicción, la remitirá de plano con todos sus anexos, sin demora alguna, al Juez de Distrito que corresponda, sin resolver sobre su admisión ni sobre la suspensión del acto, salvo el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 54.

"En efecto, las diversas disposiciones de un ordenamiento legal, así como normas de otras leyes relacionadas con aquéllas, deben interpretarse en el sentido de que se complementen y no en el de que se excluyan.

"Al respecto, tienen aplicación los criterios sustentados, los dos primeros, por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y, el otro, por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en las tesis publicadas en las páginas 18, 1392 y 1227, de los Tomos XIX, XL y XXV, del *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, que establecen, respectivamente: 'LEYES, INTERPRETACIÓN DE LAS. ...' 'LEYES, INTERPRETACIÓN DE LAS. ...' 'INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES. ...'

"Por consiguiente, la interpretación que debe darse al artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo, es en el sentido de que para determinar cuál es el Juez de Distrito competente para conocer de una demanda de garantías que se promueva contra otro Juez de amparo, debe atenderse, además de la distancia, a la materia de que puede conocer aquél, pues habrá casos, como el que dio origen a uno de los asuntos en contradicción, en que existan en el propio Circuito Jueces de amparo que no están especializados y que, por tanto, tienen competencia para conocer de amparos de diversos ramos.



"Con tal sentido debe aplicarse también esa disposición a los casos en que se promueva el amparo en contra de todos los Jueces de Distrito de una misma materia de un Distrito o bien de un Circuito, toda vez que el alcance que se da a dicha norma legal debe regir en todos los asuntos en que se aplique.

"En conclusión, atendiendo a la interpretación sistemática de la disposición en comento, no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o, en todo caso, de que pueden conocer los Jueces de Distrito.

"Luego, el Juez de Distrito competente para conocer de un amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un Distrito, es el más cercano a éstos dentro del propio Circuito, que sea de la misma materia o no especializado, si los hubiere y, en caso contrario, el más cercano de la misma materia o no especializado, aun cuando tenga su residencia en otro Circuito; y, tratándose de la hipótesis en que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un Circuito, aplicando dicha regla será competente el Juez Federal más cercano a ese Circuito.

"Lo anterior obedece a que el citado numeral establece una excepción a la competencia territorial, razón por la que no debe aplicarse para prorrogar la competencia hacia otras materias, pues implicaría habilitar a los órganos de amparo para conocer de asuntos en ramos que no les compete, infringiendo la regla de competencia de que si la ley no faculta al órgano de autoridad, éste no puede intervenir.

"La interpretación realizada encuentra apoyo en el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia número P./J. 76/2000, aprobada en sesión de once de julio de dos mil, formulada con motivo de la contradicción de tesis número 13/96, resuelta por unanimidad de diez votos, en sesión de fecha cinco de junio del citado año, que establece:

"IMPEDIMENTO DE MAGISTRADOS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS POR MATERIA. PARA DETERMINAR A QUIÉN



CORRESPONDE RESOLVERLO, DEBE ATENDERSE AL FACTOR DE CERCA-
NÍA Y A LA ESPECIALIZACIÓN.'

"En el criterio reproducido se estableció que para determinar la competen-
cia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los impedimentos
de Magistrados, debe atenderse no sólo al ámbito de jurisdicción territorial, sino
también a la materia en que están especializados los tribunales, consideración
que resulta aplicable, por analogía, en el presente caso, dado que la disposi-
ción del primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo, es similar a la con-
tenida en el numeral 37, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de
la Federación, que se interpretó en aquel asunto, en cuanto a que ambas alu-
den únicamente al factor de la cercanía, sin hacer referencia expresa a la espe-
cialización del órgano de amparo al cual debe fincársele la competencia para
conocer de los asuntos respectivos.

"Por todo ello, debe prevalecer el criterio de este Tribunal Pleno que, en
esencia, coincide con el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia
Penal del Primer Circuito «P./J. 44/2001», el cual se redacta en los siguientes
términos:

"COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS
COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA
MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE
LA CERCAÑÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN."

Además de que al ser expresa y clara la disposición contemplada en el
artículo 38 de la Ley de Amparo, no es necesario que la parte quejosa señale
como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito existentes en el
Circuito, para que el Juez de amparo deba atender dicho ordenamiento legal,
por lo que basta que se promueva juicio de amparo indirecto contra actos de
algún Juez de Distrito de determinado Distrito y especialización para que otro
del mismo lugar y materia, en su caso, conozca de ese juicio de amparo, por-
que se reitera, dicho numeral no prevé de manera expresa la hipótesis relativa
a la competencia para conocer de un juicio de amparo promovido contra actos
de todos los Jueces de Distrito dentro de un determinado ámbito territorial.



De igual forma, por cuanto hace a la jurisprudencia 1a./J. 88/2006 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación localizable en la página 75, Tomo XXV, febrero de 2007, materia penal, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 173362, de rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN Y SE SEÑALAN COMO AUTORIDADES RESPONSABLES A TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE UN MISMO ÁMBITO TERRITORIAL, SE SURTE A FAVOR DEL MÁS INMEDIATO.—Cuando en una demanda de amparo se reclama una orden de aprehensión y se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, éstos tendrán el carácter de autoridad responsable durante toda la secuela procesal conforme al artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que no puede operar la regla general para fijar la competencia establecida en el artículo 36, párrafo primero, de dicho ordenamiento, ya que el juzgador que ha sido señalado como autoridad responsable, independientemente de que ejerza jurisdicción en el lugar en que el acto reclamado podría ejecutarse, ya es parte en el juicio de garantías respectivo y no puede tener el doble carácter de parte procesal y Juez, pues se actualizaría el impedimento previsto en el artículo 66, fracción IV, de la Ley citada. En consecuencia, se concluye que en la hipótesis referida debe atenderse a la regla de excepción contenida en el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo y señalar como competente al Juez de Distrito más inmediato."

Contradicción de tesis 25/2006-PS, que dio origen al criterio jurisprudencial antes precisado, de la que se desprenden las consideraciones emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que, a la hipótesis de que en la demanda de amparo se señalen como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, resulta aplicable la disposición prevista en el artículo 42, primer párrafo de la Ley de Amparo abrogada, ahora numeral 38 de la ley de la materia en vigor; mas no se determinó que dicho dispositivo legal aplicara únicamente en dicho supuesto, para corroborarlo a continuación se transcribe la parte considerativa de la ejecutoria de mérito:



"En conclusión, en el presente caso sí existe contradicción de tesis, consistente en determinar si cuando se reclama una orden de aprehensión y se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, una vez establecido cuál de ellos emitió el acto reclamado, alguno puede ser competente para conocer del juicio de amparo, o bien éste debe remitirse al Juez de Distrito más inmediato.

"Al respecto, es de tenerse en cuenta el siguiente criterio:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

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

"Tomo XIII, abril de 2001

"Tesis P./J. 26/2001

"Página 76

"CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'

"No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que los criterios en contraposición no constituyan jurisprudencia, porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 197-A de la Ley de Amparo, que establecen el procedimiento para resolverla no imponen dicho requisito.

"En relación con este punto cobra aplicación la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, que es la siguiente:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

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

"Tomo XIII, abril de 2001

"Tesis P./J. 27/2001

"Página 77

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.'



"QUINTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de las consideraciones siguientes:

"Como ya quedó establecido, la presente contradicción de tesis consiste en determinar si cuando se reclama una orden de aprehensión y se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, una vez establecido cuál de ellos emitió el acto reclamado, alguno puede ser competente para conocer del juicio de amparo, o bien éste debe remitirse al Juez de Distrito más inmediato.

"Al respecto, debe señalarse que en lo que hace al juicio de amparo y al caso que ocupa la presente contradicción de tesis, el sistema para establecer la competencia, se encuentra previsto en los artículos 36, párrafo primero y 42, párrafo primero, de la Ley de Amparo que dicen:

"Artículo 36. Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquel en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.'

"Artículo 42. Es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva contra actos de un Juez de Distrito, otro de la misma categoría dentro del mismo distrito, si lo hubiere, o, en su defecto, el más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito a que pertenezca dicho Juez.'

"Los anteriores artículos establecen un sistema para fijar la competencia de los Jueces de Distrito para conocer del juicio de amparo, en el que se debe de atender a los siguientes factores:

"1. La jurisdicción en que se lleve a cabo, o se vaya a llevar a cabo, el acto reclamado.

"2. La materia en que se desempeña el Juez de Distrito que funge como autoridad responsable.

"3. El territorio en el que éste ejerce su jurisdicción.



"4. La inmediatez territorial al juzgador que se constituye como autoridad responsable.

"Así, cuando se señalen como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito en Materia Penal de un ámbito territorial, debe estarse a los anteriores criterios a efecto de fijar la competencia; al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido el siguiente criterio:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

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

"Tomo XIII, abril de 2001

"Tesis P./J. 44/2001

"Página 75

"COMPETENCIA. PARA DETERMINARLA, CUANDO SON SEÑALADOS COMO RESPONSABLES TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA MATERIA DE CIERTO ÁMBITO TERRITORIAL, DEBE ATENDERSE, ADEMÁS DE LA CERCANÍA, A LA ESPECIALIZACIÓN.—El primer párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo constituye una regla de excepción a la competencia por territorio que prevé el numeral 36 del propio ordenamiento, al establecer que corresponde conocer de un juicio de garantías promovido contra actos de un Juez de Distrito a otro de igual categoría, dentro del mismo distrito, si lo hubiere o, en caso contrario, al más inmediato dentro de la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito al que pertenezca dicho Juez, regla que debe aplicarse para determinar cuál es el Juez competente cuando el amparo se promueve contra todos los Jueces de Distrito de la misma materia de un determinado ámbito territorial (distrito o circuito), aun cuando no se prevea en forma expresa esa hipótesis. Ahora bien, atendiendo a la interpretación sistemática de lo dispuesto en el referido artículo 42, no sólo debe tomarse en cuenta el factor de la cercanía, sino también la materia en que están especializados o de que pueden conocer los Jueces de Distrito. En estas condiciones, puede concluirse que el competente para conocer del amparo indirecto que se promueva contra todos los Jueces de garantías de la misma materia de un distrito, es el Juez más cercano a éstos dentro del propio circuito, si los hubiere y, en caso contrario, el más próximo de la misma materia o no especializado, aun cuando resida en otro circuito; y, en el caso de que el amparo se promueva en contra de todos los Jueces de Distrito



de la misma materia de un circuito, aplicando dicha regla, será competente el Juez de garantías más cercano a ese circuito.

"Contradicción de tesis 22/2000. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Primer Circuito y el Segundo del Tercer Circuito, ambos en Materia Penal. 27 de febrero de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Moisés Muñoz Padilla.'

"El criterio anterior, sólo señala la forma de establecer la competencia cuando se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, pero nada indica en cuanto a qué hacer una vez establecido cuál de los Jueces de Distrito emitió el acto reclamado, que es el caso que informa la presente contradicción.

"En efecto, en el caso concreto se está ante la hipótesis consistente en que se reclama una orden de aprehensión y se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un ámbito territorial, de ahí que dichos juzgadores tendrán el carácter de autoridad responsable, durante toda la secuela procesal del juicio de amparo, acorde al artículo 5o., fracción II, de la ley de la materia, puesto que con independencia de que hayan emitido o no la orden de aprehensión que constituye el acto reclamado, tendrán durante todo el juicio la categoría procesal de contraparte del quejoso, con todas las cargas que ello implica, como lo es el rendir el informe justificado a que se refiere el artículo 149 de la Ley de Amparo.

"Así, no puede operar la regla general que para fijar la competencia establece el artículo 36, párrafo primero, de la Ley de Amparo puesto que el juzgador que ha sido señalado como autoridad responsable, independientemente de que ejerza jurisdicción en el lugar en que el acto reclamado trate de ejecutarse o podría ejecutarse, ya ha pasado a ser parte en el juicio de amparo respectivo y no puede tener el doble carácter de parte procesal y Juez, siendo evidente que estaría en curso de impedimento en términos del artículo 66, fracción IV, de la Ley de Amparo; siendo al respecto aplicable el siguiente criterio:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala



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

"Tomo II, septiembre de 1995

"Tesis 1a. XXXV/95

"Página 106

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE SEÑALA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE ORDENADORA AL JUEZ DE DISTRITO A FAVOR DE QUIEN SE DECLINA LA.—Si la competencia para conocer de una demanda de amparo se declina a favor de un Juez federal, que además es señalado como autoridad responsable ordenadora, es evidente que está impedido para conocer del juicio de amparo, por esa razón conocerá del juicio otro de su Circuito que ejerza jurisdicción en la misma materia, pero si todos ellos están señalados como autoridades responsables, a nada práctico conduciría el que el Juez de Distrito a quien le compete conocer del juicio de amparo, procediera en términos del artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente hasta el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco), declarándose impedido en el conocimiento del asunto, dado que, de todas maneras tramitado el procedimiento respectivo, tendrá que excusarse para conocer de la controversia constitucional planteada, por no poder figurar como Juez y parte, de conformidad con lo que establece el artículo 66, fracción IV, de la Ley de Amparo, procedimiento que tendría que llevarse a cabo con todos los demás Jueces de Distrito señalados como autoridades responsables ordenadoras; de ahí que el Juez de Distrito competente sería en todo caso el que previno.

"Competencia penal 333/94. Suscitada entre la Juez Quinto de Distrito en el Estado de México y el Juez Segundo de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal. 7 de abril de 1995. Cinco votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.'

"Debe tenerse en cuenta, que las directrices para establecer la competencia del órgano jurisdiccional de amparo, deben apreciarse al momento de la presentación de la demanda, momento procesal en que no se pondera respecto de la certeza de los actos reclamados o su vinculación con las autoridades señaladas como responsables, y sólo debe atenderse a los factores de especialización y cercanía.



"En consecuencia, en la hipótesis en estudio, debe atenderse a la regla de excepción que contempla el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo y señalar como competente al Juez de Distrito más inmediato.

"Y sin que al respecto, sea aplicable el siguiente criterio establecido por esta Primera Sala:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

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

"Tomo XIX, junio de 2004

"Tesis 1a./J. 59/2003

"Página 122

"IMPEDIMENTO. PARA QUE OPERE LA CAUSA PREVISTA EN LA PRIMERA PARTE DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DE AMPARO, ES NECESARIO QUE EL JUEZ FEDERAL QUE MANIFIESTE ESTAR EN TAL SUPUESTO ACREDITE TENER EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE.— El referido precepto establece que no son recusables, entre otros, los Jueces de Distrito, pero que deberán manifestar estar impedidos cuando hubiesen tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo. Ahora bien, como la finalidad de esta causa de impedimento consiste en apartar del conocimiento de un asunto a un funcionario judicial cuya imparcialidad se encuentra menoscabada, para que opere es necesario que esté debidamente acreditado que tiene aquel carácter, conforme a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo. A mayor abundamiento, en atención al principio de que la carga de la prueba es para quien afirma, el juzgador que se manifieste impedido, debe contar con los elementos de convicción necesarios que prueben su afirmación, los que proporcionará al órgano jurisdiccional que deba calificarlo, para que esté en posibilidad de resolver.

"Contradicción de tesis 73/2003-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos del Décimo Octavo Circuito. 22 de octubre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Beatriz Joaquina Jaimes Ramos.'



"En efecto, el criterio en cuestión se refiere a un problema de impedimento, que atañe a la persona del juzgador, en tanto que la presente contradicción de tesis, versa sobre una cuestión de competencia, que se refiere al órgano jurisdiccional; de ahí la inaplicabilidad de la jurisprudencia en cita.

"En estas condiciones, esta Primera Sala estima que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio redactado con el siguiente rubro (sic) y texto:

"COMPETENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE RECLAMA UNA ORDEN DE APREHENSIÓN Y SE SEÑALAN COMO AUTORIDADES RESPONSABLES A TODOS LOS JUECES DE DISTRITO DE UN MISMO ÁMBITO TERRITORIAL, SE SURTE A FAVOR DEL MÁS INMEDIATO. Cuando en una demanda de amparo se reclama una orden de aprehensión y se señalan como autoridades responsables a todos los Jueces de Distrito de un mismo ámbito territorial, éstos tendrán el carácter de autoridad responsable durante toda la secuela procesal conforme al artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que no puede operar la regla general para fijar la competencia establecida en el artículo 36, párrafo primero, de dicho ordenamiento, ya que el juzgador que ha sido señalado como autoridad responsable, independientemente de que ejerza jurisdicción en el lugar en que el acto reclamado podría ejecutarse, ya es parte en el juicio de garantías respectivo y no puede tener el doble carácter de parte procesal y Juez, pues se actualizaría el impedimento previsto en el artículo 66, fracción IV, de la Ley citada. En consecuencia, se concluye que en la hipótesis referida debe atenderse a la regla de excepción contenida en el artículo 42, primer párrafo, de la Ley de Amparo y señalar como competente al Juez de Distrito más inmediato."

En el anterior orden de consideraciones, en términos de los artículos 217, segundo párrafo, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

COMPETENCIA. EL JUEZ DE DISTRITO AL QUE LE ES TURNADA UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE ES SEÑALADO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, DEBE ACTUAR CONFORME A LA REGLA DE EXCEPCIÓN A LA COMPETENCIA POR TERRITORIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 38 Y NO PLANTEAR IMPEDIMENTO CONFORME AL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN IV, AMBOS DE LA LEY DE AMPARO. De la interpretación de los artículos 16, 107, fraccio-



nes V y VII, y 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que es un derecho esencial a favor de los particulares, el ser juzgados por un Juez competente, lo que hace que la competencia sea un presupuesto procesal que debe abordarse por el juzgador preferentemente y aun de manera oficiosa, de tal forma que una vez que un Juez de Distrito reciba una demanda de amparo en la que es señalado como autoridad responsable, después de efectuar el análisis de competencia objetiva, debe actuar conforme al artículo 38 de la Ley de Amparo, que prevé la competencia de los Jueces de Distrito basada en la calidad de autoridad señalada como responsable, y no declararse impedido en términos de la fracción IV del artículo 51 de la ley de la materia, ya que solamente el juzgador que es competente está en aptitud de declararse, en su caso, impedido.

Con fundamento en el artículo 217 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia que este Pleno de Circuito establece, es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Juzgados y Tribunales del orden común, los Tribunales del Trabajo y Administrativos locales y federales, que se ubican dentro de este Decimooctavo Circuito.

En términos de los artículos 218, 219 y 220 de la Ley de Amparo, se deberá dar publicidad a la tesis aprobada en la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa de este Décimo Octavo Circuito, con lo determinado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, conforme a lo establecido en el considerando cuarto de este fallo.

SEGUNDO.—Debe prevalecer el criterio sustentando por este Pleno de Circuito en la tesis jurisprudencial redactada en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis que se sustenta en la presente resolución.



Notifíquese; con testimonio hágase del conocimiento la presente resolución al juzgado de Distrito denunciante, así como a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa de este Circuito, y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido, en el entendido de que forman parte del presente engrose, las observaciones que, en su caso, realice a la ejecutoria y jurisprudencia respectivas la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así lo resolvió por unanimidad de tres votos el Pleno en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito con residencia en Cuernavaca, Morelos, integrado por los Magistrados Guillermo del Castillo Vélez, en su calidad de presidente, Nicolás Nazar Sevilla y Alfredo Cid García; siendo ponente el segundo de los nombrados, quienes firmaron ante el secretario del Pleno, Ernesto García Rubio, quien autoriza y da fe.

"En términos de los (sic) previsto en los artículos 3, fracción II y 20, fracción VI, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 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 suprimen los datos personales."

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas 2a./J. 64/2018 (10a.), PC.XI. J/2 K (10a.), 1a./J. 88/2006, P./J. 76/2000 y P./J. 44/2001 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de junio de 2018 a las 10:35 horas, del viernes 17 de febrero de 2017 a las 10:19 horas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, febrero de 2007, página 75, con número de registro digital: 173362, Tomo XII, agosto de 2000, página 39, con número de registro digital: 191373 y Tomo XIII, abril de 2001, página 75, con número de registro digital: 190008, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA. EL JUEZ DE DISTRITO AL QUE LE ES TURNADA UNA DEMANDA DE AMPARO EN LA QUE ES SEÑALADO COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, DEBE ACTUAR CONFORME A LA REGLA DE EXCEPCIÓN A LA COMPETENCIA POR TERRITORIO PREVISTA EN EL



ARTÍCULO 38 Y NO PLANTEAR IMPEDIMENTO CONFORME AL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN IV, AMBOS DE LA LEY DE AMPARO. De la interpretación de los artículos 16, 107, fracciones V y VII, y 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que es un derecho esencial a favor de los particulares, el ser juzgados por un Juez competente, lo que hace que la competencia sea un presupuesto procesal que debe abordarse por el juzgador preferentemente y aun de manera oficiosa, de tal forma que una vez que un Juez de Distrito reciba una demanda de amparo en la que es señalado como autoridad responsable, después de efectuar el análisis de competencia objetiva, debe actuar conforme al artículo 38 de la Ley de Amparo, que prevé la competencia de los Jueces de Distrito basada en la calidad de autoridad señalada como responsable, y no declararse impedido en términos de la fracción IV del artículo 51 de la ley de la materia, ya que solamente el juzgador que es competente está en aptitud de declararse, en su caso, impedido.

PLENO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.

PC.XVIII.P.A. J/11 K (10a.)

Contradicción de tesis 1/2020. Entre las sustentadas por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados, todos en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito. 7 de octubre de 2020. Unanimidad de tres votos de los Magistrados Guillermo del Castillo Vélez, Nicolás Nazar Sevilla y Alfredo Cid García. Ponente: Nicolás Nazar Sevilla. Secretaria: Claudia María Martínez Reyes.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el impedimento 35/2019 y el conflicto competencial 9/2019, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2019, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el conflicto competencial 10/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



INDEMNIZACIÓN JUSTA POR CAUSA DE EXPROPIACIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN, OCUPACIÓN TEMPORAL O LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, SU INTERPRETACIÓN A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE PREVALENCIA DE INTERPRETACIÓN DE NORMAS Y PRO PERSONA, PERMITEN SATISFACERLA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO. 22 DE SEPTIEMBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS MAURICIO FERNÁNDEZ DE LA MORA, OSBALDO LÓPEZ GARCÍA, JORGE HOLDER GÓMEZ, GUILLERMO CUAUTLE VARGAS Y JUAN MANUEL DÍAZ NÚÑEZ. AUSENTE: JAVIER LOYOLA ZOSA. PONENTE: OSBALDO LÓPEZ GARCÍA. SECRETARIO: EDGAR FILEMÓN LUNA CRUZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno del Decimonoveno Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41-Bis y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, por tratarse de una contradicción suscitada entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos del Décimo Noveno Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legítima, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que dicha denuncia la hizo el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Tamaulipas,



con residencia en Nuevo Laredo, órgano jurisdiccional que conoció en primera instancia de los asuntos de amparo indirecto en que se sostuvieron las diversas posturas, por parte de los órganos revisores que participan en esta contradicción.

Es de utilidad en torno al tema, la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 27/2001, Novena Época, con registro: 189998, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, página 77, intitulada:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

TERCERO.—Consideraciones en que se sustentan los criterios contendientes.

El **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito**, en el juicio de amparo en revisión administrativo **177/2016**, estableció como antecedentes del acto reclamado, los siguientes:

Que mediante escrito presentado el treinta y uno de agosto de dos mil quince, ante las oficinas de correspondencia común a los Juzgados de Distrito



en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Nuevo Laredo, ***** , ***** y ***** , por su propio derecho promovieron juicio de amparo indirecto, por violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señalando como autoridades responsables al Congreso Constitucional del Estado de Tamaulipas y al gobernador de la misma entidad federativa.

Los actos que fueron reclamados a las autoridades fueron los siguientes:

"a) Del H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, la aprobación y expedición del decreto por el que se expide la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el día 14 de abril del año 1992. Asimismo, se reclama, la aprobación y expedición del Decreto por el que se reforma el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 27 de noviembre del año 2014.

"b) Del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, la expedición del acuerdo de fecha 7 de julio de 2015, notificado el día 11 de agosto de 2015 y publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 30 de julio de 2015, mediante el cual se decretó por causa de utilidad pública, la expropiación de una finca con una superficie de 5,220 metros cuadrados, con motivo de la Modernización de la Garita Puente Internacional II 'Juárez-Lincoln'.

"c) Del Ayuntamiento de Nuevo Laredo, Tamaulipas, en su carácter de autoridad ejecutora, se le reclama el pago de la indemnización que se pretende realizar y que se ordena sea cubierto por su conducto, con base en la cantidad que como valor fiscal del mismo figure en las oficinas catastrales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo (sic) 12 y 26 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas y que conforme a lo determinado en el acuerdo que se le reclama al C. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, el pago que se ordena es a razón de \$600 (seis cientos (sic) pesos 00/100 moneda nacional) por metro cuadrado."



Seguidos los trámites legales, la audiencia constitucional se llevó a cabo el veinticinco de enero de dos mil dieciséis, en la que se dictó resolución terminada de engrosar el veintiséis de febrero del citado año, en cuyo punto resolutorio único se concluyó:

"PRIMERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , ***** , y ***** , contra el decreto expropiatorio de siete de julio de dos mil quince, relativo a la expropiación de un predio de su propiedad, que se imputa al gobernador constitucional de Tamaulipas, situado en Victoria, y su ejecución reclamada al Ayuntamiento de Nuevo Laredo, Tamaulipas, por los motivos y para los efectos contenidos en el considerando último de esta sentencia, en el que, además, se expusieron las razones por las cuales no se analiza la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, en cuanto a su aprobación, expedición, promulgación, y publicación que se atribuyen al Congreso del Estado, y al gobernador del Estado, ambos de Tamaulipas ubicados en Victoria, dejando a salvo los derechos para combatir en el amparo en el supuesto de que les sea aplicado."

Inconformes con la citada resolución, los quejosos, así como las autoridades responsables, Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas y el Republicano Ayuntamiento de Nuevo Laredo, Tamaulipas, interpusieron recurso de revisión.

Los pliegos de agravios se turnaron al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, y por auto de su presidencia de veintiuno de junio de dos mil dieciséis, admitió a trámite los recursos, formándose el cuaderno de amparo en revisión administrativo 177/2016, el cual fue resuelto en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, en el sentido de modificar la sentencia concesoria de amparo y declarar la inconventionalidad del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, por resultar violatorio del artículo 1o. de la Constitución, en relación con el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Primer Tribunal Colegiado analizó el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, que estatuye:



"Artículo 12. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

Sobre el particular, consideró que el valor fijado por el legislador no respeta las limitaciones que el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha impuesto a las autoridades, al afectar el derecho humano a la propiedad privada, pues dicho numeral establece lo siguiente:

"21. Derecho a la propiedad privada ... 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley."

Afirmó que en el artículo 21 que ha sido transcrito contiene el derecho humano a la propiedad privada, estableciendo en su punto 2 que ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de **indemnización justa**, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas en la ley.

Relató que el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no garantiza el derecho humano a la propiedad privada, porque no prevé el pago de una indemnización justa, ya que fija el valor de la indemnización, con base en el valor que para efectos fiscales se tenga del bien en las oficinas catastrales.

Al efecto sostuvo que para que una indemnización se pueda considerar justa, se requiere que sea una indemnización adecuada, pronta y efectiva, siendo



considerada adecuada, una indemnización que toma como referencia el valor comercial del bien objeto de la expropiación.

Lo anterior, conforme al criterio definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia de seis de mayo de dos mil ocho, en el *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*, que en lo conducente reza:

"Corte Interamericana de Derechos Humanos

"Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador

"Sentencia de 6 de mayo de 2008

(Excepción preliminar y fondo)

"...

"B) Pago de una justa indemnización

"91. Una vez determinada la legitimidad en las razones de utilidad pública o interés social de la privación del derecho a la propiedad privada, la Corte procede a determinar si ésta privación se vio acompañada del pago de una justa indemnización como lo dispone la Convención Americana.

"...

"95. El artículo 21.2 de la Convención Americana expresamente señala como requisito para poder llevar a cabo una privación de la propiedad el pago de una justa indemnización.

"96. Al respecto, el tribunal estima que en casos de expropiación el pago de una indemnización constituye un principio general del derecho internacional, el cual deriva de la necesidad de buscar un equilibrio entre el interés general y el del propietario. Dicho principio ha sido recogido en la Convención Americana en su artículo 21, al referirse al pago de una 'justa indemnización'. Esta



Corte considera que para alcanzar el pago de una justa indemnización ésta debe ser **adecuada, pronta y efectiva**.

"97. En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha interpretado la norma contenida en el artículo 1o. del protocolo No. 1, considerando que existe un derecho intrínseco a recibir una indemnización por la privación de la propiedad. Asimismo, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante resolución No. 1803 señaló que dentro del marco de la soberanía de un Estado para la expropiación por causas de utilidad pública se encuentra el deber de éste de pagar al dueño la compensación apropiada. Más aún, el principio según el cual es exigible la indemnización en caso de expropiación ha sido reafirmado por la jurisprudencia internacional.

"98. La Corte estima que, en casos de expropiación, **para que la justa indemnización sea adecuada se debe tomar como referencia el valor comercial del bien objeto de la expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública de éste**, y atendiendo el justo equilibrio entre el interés general y el interés particular a que se ha hecho referencia en la presente sentencia (*supra* párr. 63).

"...

"114. La Corte constata que la falta de pago de una justa indemnización, de acuerdo con los estándares previamente establecidos (*supra* párrs. 95 a 110), es evidente en el presente caso, y por lo tanto considera que la privación de la propiedad sin el pago de una justa indemnización constituye una violación al derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 21.2 de la convención.

"...

"116. En conclusión, la Corte sostiene que el Estado privó del derecho a la propiedad privada a la señora María Salvador Chiriboga por razones de utilidad pública legítimas y debidamente fundamentadas, las cuales consistieron en la protección del medio ambiente a través del establecimiento del Parque Metropolitano. Sin embargo, el Estado no respetó los requerimientos necesarios



para restringir el derecho a la propiedad acogidos en los principios generales del derecho internacional y explícitamente señalados en la Convención Americana."

El referido órgano colegiado señaló que de la transcripción que antecede, se podía observar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos había definido que la privación de la propiedad sin el pago de una **indemnización justa**, constituye una violación al derecho humano a la propiedad privada consagrado en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, ha destacado que para alcanzar el pago de una indemnización justa, ésta debe ser **adecuada, pronta y efectiva**, y que una indemnización adecuada es la que toma como referencia el valor comercial del bien expropiado.

Por lo que, en el caso concreto, la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas vulneraba al (sic) derecho humano a la propiedad privada consagrado en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer que el precio que se fijará para la indemnización será el valor fiscal que figure en las oficinas de catastro, es decir, el valor catastral del bien que se consideró para determinar el impuesto a la propiedad urbana, suburbana y rústica (conocido como impuesto predial), previsto en el Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.

Lo anterior es así –puntualizó–, porque la indemnización se fija atendiendo al **valor fiscal**, de acuerdo al que pudo haber sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito, al haber pagado contribuciones sobre esa base; de ahí que el valor del bien inmueble fijado en el precepto legal reclamado, no corresponde al **valor comercial** del bien inmueble.

En este punto relató que era dable señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sostenido que el **valor comercial** de los bienes inmuebles es el **adecuado** para fijar su cuantía cuando se trata del pago de daños y perjuicios (como cumplimiento sustituto de sentencias de amparo), en virtud de que constituye el precio más probable estimado por el cual una



propiedad se intercambiaría en la fecha del avalúo entre un comprador y un vendedor, actuando por voluntad propia en una transacción sin intermediarios con un plazo razonable de exposición, donde ambas partes actúan con conocimiento de los hechos pertinentes, con prudencia y sin compulsión.

Además, dijo que en la doctrina también se ha aceptado como método de valoración el **valor de mercado**, el cual se ha definido como la suma de dinero para el que en condiciones normales se hallaría comprador para el inmueble, el más probable que un vendedor es capaz de aceptar y un comprador de pagar en una situación similar a la del mercado analizado, es decir, el importe neto que razonablemente podría recibir un vendedor por la venta de la propiedad en la fecha de la valoración, mediante una comercialización adecuada y suponiendo que exista al menos un comprador correctamente informado de las características del inmueble y que ambos, comprador y vendedor, actúen libremente y sin un interés particular en la operación.

Criterio que afirmó, se contiene en la tesis aislada número P. XXIV/2004, del Pleno del Máximo Tribunal, con registro: 181445, consultable en la página 146 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, materia común, de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO. EN EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE AQUÉLLAS, EL VALOR COMERCIAL DE LOS BIENES INMUEBLES ES EL ADECUADO PARA FIJAR SU CUANTÍA."

Lo anterior le permitió considerar que el valor comercial del inmueble es un pago justo para indemnizar a los quejosos por la expropiación del bien, al existir un equilibrio entre el interés general y el interés particular, ya que no implica generar una ganancia al gobernado, sino otorgarle un resarcimiento adecuado.

Al respecto citó, por las razones que la informan, la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. CXCV/2012 (10a.), visible en la página 502 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012, materia constitucional, que dice. "DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE."



Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito**, al resolver el juicio de amparo en revisión administrativo **120/2016**, tomó en cuenta los siguientes aspectos y resolvió en los siguientes términos:

Que mediante escrito presentado el diecisiete de agosto de dos mil quince, en la oficina de correspondencia común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Nuevo Laredo, *****, por propio derecho, demandó el amparo y protección de la Justicia de la Unión, señalando como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

"1. H. Congreso del Estado de Tamaulipas.—Autoridad quien tiene su domicilio en el número 3100 –tres mil cien–, del Boulevard Praxedis Balboa, Colonia Parque Bicentenario en Ciudad Victoria, Tamaulipas, y de quien se reclama la iniciación, asignación a comisión, dictamen de comisión, sometimiento al pleno, votación, aprobación y orden de envío al gobernador del Estado para su sanción y orden de publicación y de observancia general de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.—Impugnación que se plantea ante esta jurisdicción constitucional, en razón de que el articulado en referencia transgrede las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la forma y términos que se expresan en el capítulo de conceptos de violación que más adelante expreso, habida cuenta de que existe contrariedad entre la ley combatida y la convención aludida.—2. C. Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.— Autoridad quien tiene su domicilio en el Palacio de Gobierno, ubicado en los números 15 y 16 de la calle Juárez, en Ciudad Victoria, Tamaulipas, y de quien se reclama: a) La sanción, orden de observancia general y orden de publicación en el Periódico Oficial del Estado, del acto que se reclama al Congreso del Estado, esto es, la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.—b) La omisión de verificar observaciones y ejercer el derecho de veto del acto que se reclama del Congreso del Estado, en razón de su franca contradicción con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.—c) El decreto expropiatorio, denominado 'Acuerdo mediante el cual se expropia por causa de utilidad pública la totalidad del predio propiedad de los CC. *****, *****, *****, *****, y ***** (50% derechos de propiedad) identificado como *****, con una superficie de ***** metros cuadrados; predio propiedad del C. *****, identificado



como ***** , ***** , con una superficie de ***** metros cuadrados; predio propiedad de la C. ***** , identificado como ***** , ***** , con una superficie de ***** metros cuadrados; predio propiedad de la C. ***** , identificado como ***** , ***** , con una superficie de ***** metros cuadrados; el predio de la C. ***** , identificado como ***** , ***** , con una superficie de ***** metros cuadrados; y del predio propiedad de la C. ***** , identificado como ***** , ***** , con una superficie de ***** metros cuadrados, ubicados todos ellos en Nuevo Laredo, Tamaulipas.—Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el jueves 30 –treinta– de julio de 2015 –dos mil quince–, que se acompaña a esta demanda como anexo 1. 3. C. Secretario general de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.—Autoridad quien tiene su domicilio en el Palacio de Gobierno, ubicado en el cruce de las calles Juárez y 5 de Mayo, piso 3, zona Centro en Ciudad Victoria, Tamaulipas, de quien se reclama: a) El refrendo ministerial de la sanción, orden de observancia general y orden de publicación en el Periódico Oficial del Estado, que el C. Gobernador del Estado de Tamaulipas verificó respecto a la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas.—b) El refrendo ministerial del decreto expropiatorio que se reclama del C. Gobernador del Estado de Tamaulipas.—4. C. Director del Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.—Autoridad quien tiene su domicilio en la planta baja del Palacio de Gobierno, ubicado en los números 15 y 16 de la Avenida Juárez, en el centro de Ciudad Victoria, Tamaulipas, de quien se reclama la publicación en el Periódico Oficial del Estado, de: a) Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, publicada el 25 –veinticinco– de abril de 1992 –mil novecientos noventa y dos–.—b) Decreto expropiatorio, denominado ‘Acuerdo mediante el cual se expropia por causa de utilidad pública la totalidad del predio propiedad de los C.V. ***** , ***** , ***** , ***** y ***** (50% derechos de propiedad) y ***** (50% derechos de propiedad) identificado como ***** , con una superficie de ***** metros cuadrados; predio propiedad del C. ***** , identificado como ***** , ***** , con una superficie de ***** metros cuadrados; predio propiedad de la C. ***** , identificado como ***** , ***** , con una superficie de ***** metros cuadrados; predio propiedad de la C. ***** , identificado como ***** , ***** , con una superficie de 286.13 metros cuadrados; el predio de la C. ***** , identificado como ***** ,



*****, con una superficie de ***** metros cuadrados; y del predio propiedad de la C. *****, identificado como *****, *****, con una superficie de ***** metros cuadrados, ubicados todos ellos en Nuevo Laredo, Tamaulipas.—Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el jueves 30 –treinta– de julio de 2015 –dos mil quince—.—5. C. Secretario de Obras Públicas del Gobierno de Tamaulipas, autoridad quien puede ser localizada en piso 12 del Centro de Oficinas Gubernamentales, sito en el Parque Bicentenario, Libramiento Naciones Unidas con Boulevard Praxedis Balboa en Ciudad Victoria, Tamaulipas. Autoridad de quien se reclama: a) El primer acto de aplicación de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, que lo es el acuerdo de iniciación del procedimiento expropiatorio, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas de fecha 21 –veintiuno– de abril de 2015 –dos mil quince–, referido en el resolutivo cuarto de la resolución expropiatoria, acto administrativo que se combate asimismo por los defectos de forma que se refieren en el capítulo de conceptos de violación.—6. R. Ayuntamiento de Nuevo Laredo, Tamaulipas, persona de derecho público que tiene su domicilio en el recinto de su encargo, y de quien se reclama la omisión de realizar el control difuso de convencionalidad de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas."

Por acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil quince, el secretario encargado del despacho del Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Nuevo Laredo, a quien por razón de turno tocó conocer del asunto, admitió a trámite la demanda de amparo y requirió informe justificado a las autoridades responsables.

El asunto se registró como juicio de amparo indirecto 366/2015, y seguidos los trámites legales, el quince de febrero de dos mil dieciséis se dictó sentencia, en la cual, por una parte, sobreseyó en el juicio de amparo y, por otra, negó la protección constitucional solicitada.

Inconforme con la resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión, y una vez recibido el pliego de agravios en el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, el veintinueve de abril de dos mil dieciséis, se admitió



el medio de impugnación hecho valer, asimismo, se ordenó formar el expediente de amparo en revisión 120/2016, y se mandó notificar al representante social de la adscripción.

Luego, una vez seguidos los trámites del juicio, en sesión de treinta de marzo de dos mil diecisiete, el órgano colegiado determinó confirmar la sentencia recurrida que negó la protección constitucional a la quejosa.

El Tribunal Colegiado en la parte considerativa de la ejecutoria dejó firme la determinación del Juez de amparo, relativa al sobreseimiento por inexistencia del acto que se hizo consistir en la omisión de realizar un control difuso de convencionalidad de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas que fue reclamada, asimismo, dejó firme el sobreseimiento por improcedencia del juicio de amparo, en contra de los actos reclamados al secretario general de Gobierno del Estado y a la directora del Periódico Oficial del Estado, ambos con residencia en Ciudad Victoria, Tamaulipas, dado que la parte quejosa, a quien perjudicó esa determinación, no había expresado agravios para controvertir esa parte de la sentencia.

En lo que respecta al análisis de los agravios por los cuales la parte quejosa adujo que el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas era inconveniente, al señalar que la indemnización de un bien expropiado debe ser al valor catastral, ya que así lo dispone el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al establecer que la indemnización de un bien por causa de utilidad pública o de interés social debe ser justa, para lo cual invocó el precedente *Caso Salvador Chiriboga VS Ecuador* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sobre ese aspecto, el tribunal relató que en la sentencia venida en revisión, el Juez de Distrito había declarado inoperante el concepto de violación relativo, al considerar que no se podía alegar inconveniente de una norma legal si la misma reproducía una disposición constitucional, por lo que, en este caso, en vez de aplicar la Convención Americana sobre Derechos Humanos debería estarse a lo dispuesto en la Constitución, ya que so pretexto de control convencional, no se podía desconocer el Texto Constitucional.



Al respecto, se realizó el siguiente cuadro comparativo entre la norma reclamada y el texto constitucional:

Artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas	Artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<p>"Artículo 12.</p> <p>"El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."</p>	<p>"Artículo 27. ...</p> <p>"El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetivos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."</p>

Por otra parte, tomó en cuenta que en su primer agravio, la quejosa adujo que el Juez de Distrito se había equivocado en su interpretación del artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, constitucional, ya que desde su punto de vista, esta disposición se refiere a un valor basal, lo que entiende que es un valor mínimo, invocando a su favor el principio pro persona, así como la tesis aislada 2a. CXXI/2015 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2096, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, de título y subtítulo: "RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE



DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES."

El citado agravio fue calificado infundado, toda vez que el órgano de control constitucional colegiado examinó el texto del artículo 27, fracción VI, segundo párrafo, constitucional, el cual señaló que es claro y no admite interpretación alguna, en el sentido de que la indemnización por un bien expropiado será conforme (sic) su valor catastral.

En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado estableció que la disposición en comento no establece que el valor de la indemnización por la expropiación de un bien "será cuando menos" el del valor catastral, supuesto en el cual sí sería, como lo afirmó la quejosa, un "mínimo de indemnización", sino muy diversamente, el Texto Constitucional en cita es tajante al señalar que esa indemnización será por el valor catastral sin permitir alguna otra opción.

Luego, sostuvo que al ser perfectamente claro el numeral de mérito, es evidente que no presenta duda ni interpretación alguna, incluyendo la de pro persona.

En apoyo a su determinación, invocó la tesis aislada 1a. LXXII/2004, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 234, Tomo XIX, junio de 2004, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "INTERPRETACIÓN DE LA LEY. SI SU TEXTO ES OSCURO O INCOMPLETO Y NO BASTA EL EXAMEN GRAMATICAL, EL JUZGADOR PODRÁ UTILIZAR EL MÉTODO QUE CONFORME A SU CRITERIO SEA EL MÁS ADECUADO PARA RESOLVER EL CASO CONCRETO."

En las relatadas condiciones, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito **confirmó la sentencia recurrida en la cual por una parte, se sobreseyó en el juicio y, por la otra, fue negado el amparo y protección constitucional impetrados, por lo que hace a la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas**, que se les reclamó, en el respectivo ámbito de sus competencias, al Congreso y gobernador, ambos del Estado de Tamaulipas, así como del decreto de expropiación del gobernador del Estado, el refrendo de ese decreto de expropiación



por parte del secretario general de Gobierno y el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo de expropiación al secretario de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Tamaulipas.

Negativa de amparo que se hizo extensiva, en lo referente a la ejecución del decreto expropiatorio, por parte del presidente municipal, secretario de Seguridad Pública y Vialidad, secretario de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, y director del Instituto Registral y Catastral del Estado, todos de Nuevo Laredo, Tamaulipas, consistentes en actos de desalojo, toma de posesión, demolición e inscripción registral, considerando que esa ejecución no se reclamó por vicios propios.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.**

En aras de determinar si existe la contradicción de criterios resulta necesario, en primer lugar, determinar cuáles son las exigencias que ha impuesto el Alto Tribunal al respecto, las cuales refieren lo siguiente:

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos, se encuentre **algún punto de toque**, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de **una pregunta genuina**, acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Tales requisitos se encuentran en las jurisprudencias de títulos y subtítulos: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIR-



CUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."¹

De igual manera, es de tomar en cuenta lo definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, con registro:

¹ Tesis números 1a./J. 22/2010 y 1a./J. 23/2010, con registros digitales: 165077 y 165076, ambas emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, páginas 122 y 123.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—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."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los tribunales colegiados de circuito, de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados —y no tanto los resultados que ellos arrojen— con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas —no necesariamente contradictorias en términos lógicos— aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."



164120, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, donde estableció que una contradicción se configura cuando los Tribunales Colegiados al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan cuestiones jurídicas esencialmente iguales, incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a los cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

La tesis en cita es del contenido literal 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.—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."

En este sentido, a continuación se precisan las razones por las cuales se considera que en el caso concreto sí se actualizan todos los requisitos enunciados.

Se afirma que ambos órganos colegiados sostuvieron criterios diferentes respecto de una misma cuestión porque, en el caso, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, con residencia en Reynosa, Tamaulipas, al interpretar el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, y tomando como precedente el *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostuvo en el amparo en revisión 177/2016, que el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, no garantiza el derecho humano a la propiedad privada, **porque no prevé el pago de una indemnización justa**, ya que fija el valor de



la indemnización con base en el valor que para efectos fiscales se tenga registrado del bien ante las oficinas catastrales, mientras que **la indemnización de un bien expropiado debe hacerse conforme el valor comercial.**

En sentido adverso, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, con sede en el mismo lugar, en la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 120/2016, luego de advertir el idéntico contenido que guarda el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, con la fracción VI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció que este último es suficientemente claro y no necesita interpretación alguna, en el sentido de que **la indemnización de un bien expropiado deba hacerse conforme a su valor catastral**, pues la disposición en comento del Texto Constitucional es tajante en señalar que esa indemnización será por el valor catastral.

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.**

El punto a dilucidar puede ser sintetizado conforme a la siguiente interrogante:

El pago por concepto de indemnización que debe hacerse al particular afectado en su derecho de propiedad de un bien inmueble, ante una expropiación por causa de utilidad pública, **¿debe ser acorde con el valor catastral registrado en las oficinas recaudadoras, o debe hacerse conforme a su valor comercial?**

Para dar respuesta a la pregunta genuina y como se desprende de los antecedentes relatados, en el caso que se plantea se está ante dos visiones o diferentes interpretaciones respecto al contenido del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, por parte de dos de los Tribunales Colegiados de este Circuito, y el problema jurídico que se presenta plantea un dilema de selección normativa en el que existen dos normas integradas al sistema jurídico nacional que en apariencia regulan una misma cuestión.

El Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, para dar respuesta al planteamiento, adoptó una postura de interpretación literal y concluyó



que el enunciado normativo de la Ley de Expropiación local, de idéntico contenido al Texto Constitucional, es claro y no requiere de interpretación; por su parte, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, a través de un sistema de interpretación conforme, se permitió acudir a una fuente convencional y seleccionar la norma que le permitió resolver el asunto.

No obstante, la solución a este dilema interpretativo que en apariencia se presenta como una colisión normativa, ha sido delineada por la Segunda Sala del Máximo Tribunal, al resolver el amparo en revisión 1174/2017, en donde estableció que la respuesta a la interrogante se obtiene al hacer una interpretación armónica del bloque de constitucionalidad por lo que hace a la garantía de la indemnización justa, dado que el derecho de propiedad, y en particular el de acceder a una justa indemnización como salvaguarda de aquél, se regula de mejor manera en el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual fue integrada al bloque de constitucionalidad, en virtud de la reforma al precitado artículo 1o. constitucional.

En efecto, mediante decreto publicado el diez de junio de dos mil once, se modificó el artículo 1o. constitucional, para quedar redactado del modo siguiente:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar,



sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley." (Lo destacado no es de origen)

Acorde con el precepto constitucional antes citado, particularmente el contenido del **segundo párrafo**, refiere que las normas relativas a los derechos humanos **deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales** de los que México es Parte, pero que, además, dicha interpretación deberá favorecer a las personas la **protección más amplia**, lo cual se traduce en la obligación para las autoridades de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del **principio pro persona**, de modo que ante varias alternativas interpretativas, se opte por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien que los restrinja en la menor medida.

Ahora, de conformidad con el principio de prevalencia, cuando un operador jurídico se encuentre ante la disyuntiva de seleccionar la norma aplicable para resolver un problema jurídico, necesariamente está obligado a optar por la norma que favorezca en mayor medida los derechos humanos o que sea menos restrictiva de éstos.

Corroborar lo expuesto la **tesis 1a. XXVI/2012 (10a.)**, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 659, con **registro digital: 2000263**, que es del contenido siguiente:

"PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es Parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio *pro personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer



restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro."

A propósito de los mecanismos de interpretación se cita, por las razones que explica, la tesis de jurisprudencia XIX.1o. J/7, con registro digital: 2021124, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado de este Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo III, noviembre de 2019, página 2000 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de noviembre de 2019 a las 10:33 horas, de contenido siguiente:

"PRINCIPIOS DE PREVALENCIA DE INTERPRETACIÓN Y PRO PERSONA. CONFORME A ÉSTOS, CUANDO UNA NORMA GENERA VARIAS ALTERNATIVAS DE INTERPRETACIÓN, DEBE OPTARSE POR AQUELLA QUE RECONOZCA CON MAYOR AMPLITUD LOS DERECHOS, O BIEN, QUE LOS RESTRINJA EN LA MENOR MEDIDA. Cuando una norma pueda interpretarse de diversas formas, para solucionar el dilema interpretativo, debe atenderse al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en virtud del cual, las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales de los que México sea Parte, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de esos derechos a partir del principio pro persona; de modo que ante varias alternativas interpretativas, se opte por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien,



que los restrinja en la menor medida. De esa manera, debe atenderse al principio de prevalencia de interpretación, conforme al cual, el intérprete no es libre de elegir, sino que debe seleccionarse la opción interpretativa que genere mayor o mejor protección a los derechos."

Con base en lo anterior, se advierte que para que se pueda brindar una solución justa sobre la interpretación del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, sobre el valor conforme al cual debe indemnizarse al particular afectado, y dado que la justicia es el valor esencial de nuestro sistema legal, debe considerarse que hoy en día, además de una gama de herramientas interpretativas como las que se citan, existen también condiciones distintas a aquellas que prevalecían en la época en que se emitió la aludida disposición normativa (1992), entre las que se destacan principalmente:

a) La reforma constitucional de junio de dos mil once que, entre otros aspectos, les reconoció rango constitucional a los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales celebrados por México y, además, estableció los **principios de prevalencia e interpretación pro persona**.

b) La aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

c) El reconocimiento del carácter obligatorio de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando México ha sido Parte, o cuando sin haberlo sido, es más favorable a las personas.

Luego, respecto de los principios de prevalencia y pro persona aplicados al tema de la indemnización, como se dijo, fueron considerados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1174/2017, en sesión celebrada el nueve de mayo de dos mil dieciocho, en donde se analizó la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, cuyas consideraciones imponen ser adoptadas para resolver la presente contradicción de tesis, dado que, al efecto, la citada Sala reflexionó en la forma siguiente:



"... Alcance de la garantía constitucional al pago de una indemnización justa.

"Los artículos 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 27 de la Constitución Federal, primer y segundo párrafos, y fracción VI, establecen lo siguiente:

"Artículo 21. Derecho a la propiedad privada.

"... 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.¹

"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. ...

"VI. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto



mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

"El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial, pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada."

"De la anterior cita se desprende que el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho humano a la propiedad privada, estableciendo restricciones expresas a su afectación, a saber, que nadie podrá ser privado de sus bienes sino: (I) mediante el pago de indemnización justa; (II) por razones de utilidad pública o de interés social; y (III) en los casos y según las formas establecidas por la ley.

"Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la 'propiedad' a que hace referencia tal disposición convencional, se refiere tanto a los bienes materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. En ese sentido, comprende 'todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor'. Asimismo, la Corte ha protegido a través del artículo 21 convencional los derechos adquiridos, 'entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas'.

"El derecho a la propiedad privada tutelado por la referida convención, no es absoluto, sino que admite límites, los cuales deben fundarse 'en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, limitarse a los casos y practicarse según las formas establecidas por la ley'.

"Las razones de utilidad pública e interés social a que se refiere la convención comprenden 'todos aquellos bienes que por el uso a que serán destinados, permitan el mejor desarrollo de una sociedad democrática'. Para tal efecto, los



Estados deberán emplear todos los medios a su alcance para afectar en menor medida otros derechos y, por tanto asumir las obligaciones que esto conlleve de acuerdo a la convención.

"Asimismo, la Corte ha sostenido que en casos de expropiación 'el pago de una indemnización constituye un principio general del derecho internacional, el cual deriva de la necesidad de buscar un equilibrio entre el interés general y el del propietario'. Para alcanzar el pago de una justa indemnización ésta debe ser 'adecuada, pronta y efectiva'.

"Ahora bien, el artículo 27 constitucional, al reconocer la figura de la expropiación en su segundo párrafo, hace admisible (sic) las afectaciones a la propiedad privada por parte del Estado Mexicano, siempre y cuando se realice en observancia a las propias condiciones o restricciones que la propia Norma Suprema establece para tal efecto, a saber: (I) por causa de utilidad pública; y (II) mediante indemnización.

"Asimismo, en su fracción VI, el aludido artículo 27 sienta las bases para la expropiación de la propiedad privada, al señalar que ésta debe realizar conforme a las 'leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones', las cuales determinarán cuáles serán los casos de utilidad pública, misma que deberá de ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente a la que se refieran tales ordenamientos jurídicos. En cuanto a la indemnización, se precisa que se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, 'ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base'.

"En ese sentido, debe tenerse en cuenta que no obstante es constitucional y convencionalmente admisible la afectación a la propiedad, lo cierto es que quien tiene el derecho de dominio sobre tal bien, **cuenta con salvaguardas necesarias** para evitar que sea disminuido su patrimonio de manera arbitraria por parte de las autoridades estatales.

"En efecto, el titular de la propiedad no podría considerar protegido su bien si el Estado tuviera la posibilidad de afectarlo sin estar sujeto a restricciones



que autoricen su actuación; de ahí que si la propiedad privada se encuentra protegida frente al interés de expropiación por parte del Estado, se debe a que la actuación de éste está sujeta a dos elementos que le exigen ejercer la afectación sólo cuando existe justificación –**utilidad pública**– y se realice una reparación al titular de la propiedad privada –**justa indemnización**–. Es decir, el propietario cuenta con garantías constitucionales expresas contra las posibles afectaciones que se generen a su derecho humano a la propiedad, como consecuencia de la facultad expropiatoria del Estado.

"Es así, pues el acto administrativo de expropiación tiene como efecto jurídico inmanente la extinción del derecho real de propiedad del administrado, pasando tal bien al ámbito público del derecho a fin de que se le otorgue la utilidad o beneficio colectivo –también público desde luego– que la autoridad administrativa haya declarado en el decreto respectivo, conforme a las bases y lineamientos que establecen las leyes de la Federación o de las entidades federativas.

"Ante la preponderancia y el riesgo de una afectación tan relevante al derecho humano a la propiedad, derivada de la figura administrativa de la expropiación, es que esta Segunda Sala ha reconocido, jurisprudencialmente, que en virtud de que los actos privativos de la propiedad deben realizarse mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento –la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la oportunidad de alegar; y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas–, resulta indispensable que –salvo que se trate de casos de urgencia– se respete a cabalidad la garantía de audiencia previa que consagra el artículo 14 constitucional, es decir, que permita que el propietario tenga la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en su defensa antes de la emisión del acto administrativo expropiatorio.

"Sustenta lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 124/2006 intitulada: 'EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEBE RESPETARSE EN FORMA PREVIA A LA EMISIÓN DEL DECRETO RELATIVO.'

"Lo anterior es así, a efecto de lograr un equilibrio entre la garantía de defensa previa adecuada y efectiva contra los actos privativos –como lo es la



expropiación— que tutela el aludido (sic) artículo 14 y el artículo 27 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que este último precepto establece las garantías sociales, las cuales atienden a un contenido y finalidades en estricto sentido al régimen de propiedad agraria, y por extensión a las modalidades de la propiedad, al dominio y a la propiedad nacional, también lo es que la expropiación no es una garantía social en el sentido estricto y constitucional del concepto, sino que 'es una potestad administrativa que crea, modifica y/o extingue relaciones jurídicas concretas, y que obedece a causas establecidas legalmente y a valoraciones discrecionales de las autoridades administrativas'; además, la expropiación es una potestad administrativa dirigida a la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien particular decretada por el Estado, con el fin de adquirirlo.

"De esa manera, el parámetro de regularidad constitucional reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir.

"En suma, si bien el derecho a la propiedad privada reconocido por los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución General de la República, con relación al 21. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede ser afectado para atender a una función social en aras del interés colectivo, lo cierto es que el propio parámetro de regularidad constitucional contiene prescripciones que permiten que el propietario —quien es precisamente el que cuenta con un derecho real de dominio sobre el bien, oponible frente a terceros—, cuente con garantías necesarias para que no le sea disminuido su patrimonio de manera arbitraria, una de las cuales radica, precisamente, en que en los casos de expropiación por causa de utilidad pública, le sea otorgada una justa indemnización.

"...

"2. Regularidad constitucional del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas



[**indemnización a valor fiscal**]. La quejosa aduce en su primer agravio que el juzgador omitió analizar que el artículo 12 de la Ley de Expropiación, es inconstitucional, porque obliga a la autoridad responsable a pagar la indemnización conforme al valor catastral, lo cual es contrario a los tratados internacionales y a la Constitución Federal.

"Por otra parte, en su segundo agravio solicita que sea declarado inconstitucional el artículo 12 de la Ley de Expropiación, en virtud de que determina el monto de la indemnización únicamente con base en el valor fiscal, sin tomar en consideración el valor comercial.

"Asimismo, en su **cuarto agravio** precisa que es incongruente que el juzgador haya declarado inconstitucionales los artículos cuarto y quinto del acuerdo expropiatorio de fecha seis de marzo de dos mil catorce, al advertir una violación de derechos humanos por parte de la autoridad responsable, por establecer que el precio de la indemnización se fije con el valor catastral; y no lo haga respecto del artículo 12 de la Ley de Expropiación, pues éste es el que ordena el precio que se fijará como indemnización.

"A juicio de esta Segunda Sala resultan esencialmente fundados los anteriores motivos de disenso y para establecer las razones de ello, debe tenerse en cuenta en principio, que una indemnización se considerará como '**justa**' en términos del artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuando se tome '**como referencia el valor comercial del bien objeto de la expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública de éste, y atendiendo el justo equilibrio entre el interés general y el interés particular**'.

"Siendo que el artículo 27, fracción VI, de la Constitución Federal, señala que el '**precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras**'.

"Como se aprecia de lo anterior, podría desprenderse que en el parámetro de regularidad constitucional –conformado tanto por los preceptos de fuente constitucional, como de fuente convencional en materia de derechos humanos–, se presenta una '**aparente antinomia**' respecto al alcance protector de la



salvaguarda o garantía que el Estado Mexicano debe otorgar en caso de la expropiación.

"Sin embargo, esta Sala, a partir de un análisis de la propia teleología del precepto 27 constitucional, considera que no existe tal antinomia, sino más bien se actualiza un débito jurisdiccional de realizar una interpretación armónica del 'bloque de constitucionalidad', por lo que hace a la garantía de la indemnización justa, por las razones que se exponen a continuación.

"En principio, debe establecerse que los derechos humanos y sus garantías establecidas a nivel constitucional, no deben entenderse como conceptos exhaustivos o 'topes máximos' de protección para la persona, sino que constituyen bases o parámetros mínimos que las autoridades deben respetar, salvaguardar y proteger.

"Es así, ya que tales parámetros normativos reconocen aquellas facultades jurídicas indisponibles que tienen como justificación racional la humanidad de sus titulares. En efecto, los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, hacen referencia a las facultades que se tienen en razón del carácter humano de sus detentados, esto es, a los que corresponden a los hombres en virtud de su humanidad.

"Esto implica, por una parte, la existencia o reconocimiento de un principio de anterioridad o superioridad de tales prerrogativas subjetivas respecto del resto del derecho positivo, y por otra, un núcleo duro de indisponibilidad que fundamenta, guía y limita la normatividad y operabilidad jurídica.

"La naturaleza y función inherente de los instrumentos que reconocen derechos humanos, se presentan, de manera general, como parámetros mínimos que deben respetar los Estados y que los constriñe a la adopción de diversas medidas –ya sean de carácter administrativo, legislativo, judicial o de otra índole– que sean susceptibles de maximizar el goce y ejercicio de tales derechos.

"Por ende, el reconocimiento de tales derechos inherentes al hombre constituyen una barrera o límite infranqueable al ejercicio del poder de los órganos estatales. En suma, se traducen en exigencias jurídicas que tiene –o debe



tener– todo derecho positivo para garantizar el respeto a la dignidad ontológica –en tanto ser racional– y deontológica del hombre –en tanto ser moral–, las cuales bajo ninguna circunstancia pueden ser reducidas, pero sí ampliadas por los órganos materialmente legislativos.

"En efecto, al resolver el amparo en revisión 123/2002, esta Segunda Sala sostuvo que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; 'sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia'.

"En consecuencia, los Congresos, al legislar sobre derechos fundamentales, deben hacerlo bajo el criterio de que 'son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados', siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos.

"Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 2a. CXXXIX/2002 intitulada: 'DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA.'

"El anterior razonamiento resulta de suma utilidad, pues a partir de ello podrán construirse los argumentos tendientes a precisar la naturaleza y alcance de la indemnización justa que debe otorgarse por la expropiación y, consecuentemente, su intelección armónica en nuestro sistema jurídico a partir de los postulados constitucionales y convencionales que la regulan.

"En efecto, se ha expuesto que lo plasmado en un texto constitucional es un mínimo o ámbito de lo 'indecible' que se proyecta a todo el derecho positivo y, por ende, a toda actuación u omisión del ejercicio de las actividades estatales. Ahora, la cuestión que debe dilucidarse es en qué consiste ese mínimo en tratándose de la garantía de indemnización ante el acto de expropiación.



"Al respecto, resulta preciso entender que la indemnización que debe otorgarse ante las expropiaciones realizadas por causa de utilidad pública, no es propiamente un derecho humano, pero sí es una salvaguarda o garantía tendiente a proteger a uno de ellos; a saber, el derecho humano a la propiedad.

"En efecto, como fue desarrollado en el punto 1.1. de la presente ejecutoria, 'el pago de una indemnización constituye un principio general del derecho internacional, el cual deriva de la necesidad de buscar un equilibrio entre el interés general y el del propietario'. Por ende, ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

"Conforme al precepto 27 constitucional, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene 'el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada'. Siendo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública 'y mediante indemnización'.

"En ese sentido, el derecho humano en la especie es el relativo a la propiedad, esto es, a que la persona no sea privada arbitrariamente de sus bienes. En tanto que las garantías o salvaguardas de tal derecho fundamental son: (I) la causa de utilidad pública; (II) la justa indemnización; y (III) el apego del acto expropiatorio a las formas establecidas por la ley.

"En efecto, el precepto 27 constitucional, al reconocer la figura de la expropiación en su segundo párrafo, hace admisible (sic) las afectaciones a la propiedad privada por parte del Estado Mexicano, siempre y cuando se realice en observancia a las propias condiciones que la propia Norma Suprema establece.

"En ese sentido, debe tenerse en cuenta que, como se ha explicado anteriormente, no obstante es constitucional y convencionalmente admisible la afectación a la propiedad, lo cierto es que el propietario cuenta con salvaguardas necesarias para evitar que sea disminuido su patrimonio de manera arbitraria por parte de las autoridades estatales.



"Sobre esa base, la justa indemnización en caso de expropiación, no se erige como un derecho humano autónomo, sino como una de las salvaguardas o garantías de protección inherentes al derecho a la propiedad, como lo son también: la existencia de la utilidad pública y las observancias a las formas establecidas en ley.

"Bajo tal entendimiento, y si como se ha razonado, el legislador ordinario puede ampliar los derechos humanos, es dable colegir que también está en aptitud de ampliar sus garantías o salvaguardas, pues la Constitución Federal únicamente impone mínimos de exigencia para las autoridades, los cuales, desde luego, pueden ser maximizados.

"Tan es así, que existen en el sistema jurídico mexicano una pluralidad de leyes locales y federales que de hecho ya han ampliado la garantía de la indemnización justa, como se desprende de los siguientes cuerpos normativos:

"Ley de Expropiación [federal y de aplicación para la Ciudad de México]

"Artículo 10. El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.'

Ley de Expropiación para el Estado de Aguascalientes

"Artículo 36. El monto de la indemnización será la cantidad que como valor comercial tenga el predio al momento de ser expropiado.'

"Ley de Expropiación para el Estado de Baja California

"Artículo 12. La indemnización por el bien expropiado, será el equivalente al valor comercial que fije la autoridad expropiante a través de la unidad administrativa que corresponda; tratándose de bienes inmuebles el precio no podrá ser inferior al valor fiscal que en su caso registren en las oficinas catastrales o recaudadoras municipales al momento de la expropiación.'



"Ley de Expropiación para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios

"Artículo 21. El precio que se fije como indemnización por el bien expropiado, será equivalente a su valor comercial, sin que pueda ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales."

"Ley de Expropiación, Ocupación Temporal y Limitación del Dominio por causa de Utilidad Pública para el Estado de San Luis Potosí

"Artículo 16. El precio que se fije como indemnización al bien o derecho afectado, se fijará de acuerdo a las siguientes bases:

"I. En relación con los inmuebles: Será el equivalente al valor comercial que se fije por peritos valuadores dados de alta en el registro estatal de peritos o corredores públicos, sin que pueda ser inferior al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras; ya sea que éste valor hubiera sido manifestado por el titular del bien o derecho, o aceptado tácitamente, por haber pagado sus contribuciones con esa base."

"Así, como se ha visto, en el sistema jurídico mexicano tanto el legislador federal, como diversos Congresos Locales han decidido ampliar el espectro de protección de la indemnización que debe otorgarse en caso de expropiación, pues no basaron el pago respectivo simplemente en el valor fiscal o catastral del bien, como lo establece de manera mínima la Constitución Federal, sino precisamente, en el valor comercial de la propiedad.

"Siendo menester precisar que, **analizando el contenido del artículo 27 constitucional, es posible concluir que el mismo no contiene una restricción a la garantía de la indemnización justa por concepto de expropiación, sino que, como se ha reiterado, sólo establece lineamientos mínimos que deben atenderse en materia de expropiación,** los cuales, se insiste, si bien no pueden ser disminuidos, si son susceptibles de ampliarse en sus beneficios y esquemas de protección o garantías.

"En esa inteligencia, si el legislador secundario puede ampliar las garantías de salvaguarda del derecho humano a la propiedad –y de hecho las ha



ampliado conforme a las normas federales y locales citadas–, a mayor razón, dicha maximización o ampliación protectora para la persona puede provenir de fuente convencional, sobre todo, cuando a virtud del precepto 1o. de la propia Constitución Federal, el tratado internacional respectivo, esto es, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no tiene el mero carácter de instrumento de 'legalidad' subordinado a aquel ordenamiento, sino que forma parte integrante del parámetro de regularidad constitucional.

"En efecto, conforme al precepto 1o. de la Constitución Federal todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, sino por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

"Es así que las fuentes normativas que dan lugar a los parámetros de constitucionalidad y de convencionalidad son las normas de derechos humanos previstas en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es Parte, por lo que integran el parámetro de control de la regularidad, de modo que hablar de constitucionalidad o convencionalidad en materia de derechos humanos, implica hacer referencia al mismo parámetro, aunque para efectos prácticos pueda diferenciarse entre el origen de la norma empleada para desarrollar el estudio de validez respectivo.

"En efecto, este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, en sesión de tres de septiembre de dos mil trece, sostuvo que la supremacía constitucional se predica a todos los derechos humanos incorporados al ordenamiento mexicano, en tanto forman parte de un mismo catálogo o conjunto normativo, por lo que las relaciones de los derechos humanos que integran el nuevo parámetro de control de regularidad 'deben desarrollarse en forma armónica, sin introducir criterios de jerarquía entre las mismas'.

"Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, 'los



derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano’.

"De acuerdo con las consideraciones precedentes, la conformación del catálogo de derechos humanos no puede ser estudiada en términos de jerarquía, pues la reforma constitucional modificó el artículo 1o. precisamente para integrar un catálogo de derechos ‘y no para distinguir o jerarquizar esas normas en atención a la fuente de la que provienen. Esta conclusión se refuerza si se considera que el artículo 1o. constitucional, además de determinar las fuentes de reconocimiento de los derechos humanos, incorpora criterios hermenéuticos para la solución de posibles antinomias frente a la posible duplicidad en la regulación de un derecho humano’.

"En efecto, el principio de interpretación más favorable a la persona obliga a que la interpretación de los derechos humanos se desarrolle favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia. Este principio constituye un criterio hermenéutico propio de la interpretación de los derechos humanos ‘que busca, principalmente, resolver los casos de duda que puedan enfrentar los operadores jurídicos frente a la eventual multiplicidad de normas e interpretaciones disponibles de las mismas –que resulten aplicables respecto de un mismo derecho–’.

"Adoptando como premisa la inviabilidad de resolver este tipo de situaciones con apoyo en los criterios tradicionales de interpretación y resolución de antinomias, el Poder Reformador otorgó rango constitucional al principio de interpretación más favorable a la persona como elemento armonizador y dinámico para la interpretación y aplicación de normas de derechos humanos.

"Por tanto, para cumplimentar con el débito del principio de interpretación más favorable a la persona, resulta indispensable que, al analizar las normas que resulten pertinentes para dar solución al punto jurídico que les ha sido planteado, los Jueces y tribunales nacionales observen el catálogo de derechos que se encuentran reconocidos tanto en instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, como en la Constitución Federal –y que, precisamente, son los que integran el parámetro de regularidad o validez de las normas del



ordenamiento jurídico mexicano– a fin de poder leer las normas o los derechos de la forma más favorable posible.

"En ese contexto, ante la multiplicidad de interpretaciones disponibles que resulten aplicables respecto de un mismo derecho, el principio de interpretación más favorable a la persona obliga a que el operador jurídico opte por aquella que otorgue al caso concreto la protección más amplia o menos restrictiva; la cual puede derivar tanto de disposiciones constitucionales, como de instrumentos internacionales –o a menudo, de la interpretación armónica de ambas–, sin que sea dable imponer o preferir alguna de ellas basándose en su fuente jurídica; pues lejos de ello, la prevalencia normativa debe tener como único fundamento el disfrute y tutela más extensos que puedan dar a un determinado derecho humano.

"Lo que sólo puede tener cabida mediante el análisis conjunto del catálogo de derechos humanos reconocidos en nuestro sistema jurídico como un todo, en términos de armonización y no de jerarquía o subsidiariedad, a fin de poder tener un entendimiento adecuado del contenido y alcance de tales derechos, así como de las obligaciones concretas que de ellos derivan para las autoridades del país, lográndose de esta manera el efecto útil de las referidas reformas a la Constitución Federal, con el afán de optimizar y potencializarlas, sin perder de vista su objetivo principal: la tutela efectiva de los derechos humanos de las personas.

"A partir de las anteriores consideraciones, esta Segunda Sala concluye que si ante la multiplicidad de normas contenidas en el parámetro de regularidad constitucional –unas de fuente convencional, otras de fuente constitucional–, no es dable imponer o preferir alguna de ellas basándose en su fuente jurídica –Constitución o convención–, sino que la prevalencia normativa debe tener como único fundamento el disfrute y tutela más extensos que puedan dar a un determinado derecho humano o sus garantías.

"Resulta inconcuso que ante la referida duplicidad de regulaciones respecto a la salvaguarda o garantía de indemnización justa que debe otorgarse ante la expropiación por casos de utilidad pública, debe optarse por aquella que resulte más favorable para la persona –sea constitucional o convencional–.



"En esa tesitura, si el artículo 27, fracción VI, de la Constitución Federal prevé que el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, 'se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras', en tanto que el precepto 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al hablar del pago a la justa indemnización, debe tener 'como referencia el valor comercial del bien objeto de la expropiación anterior a la declaratoria de utilidad pública de éste'.

"Debe colegirse que la solución que se presenta a esta Segunda Sala es relativamente sencilla, pues ante la imposibilidad de introducir criterios de jerarquía o subsidiariedad entre las normas constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos, fuerza es que prevalezca, en términos de armonización, la norma más favorable para la salvaguarda del derecho a la propiedad, es decir: aquella que constriñe a las autoridades estatales a tasar la indemnización conforme al valor comercial del bien inmueble.

"En efecto, ante la duplicidad de normas relativas a la indemnización justa por causa de expropiación, esta Sala, en cumplimiento al principio de interpretación más favorable para la persona, no puede sino optar por la compensación más amplia posible que encuentre su fundamento en el propio parámetro de regularidad constitucional respecto a tal figura, la cual, lógicamente –y salvo casos verdaderamente excepcionales–, implica que el Estado Mexicano deba otorgar la indemnización respectiva al valor comercial del bien inmueble expropiado.

"Con base en lo hasta aquí expuesto, se colige que debe declararse la inconstitucionalidad del precepto 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio del Estado de Tamaulipas, al establecer que el 'precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras'; pues como se ha expuesto, a virtud del parámetro de regularidad constitucional, de su armonización e interpretación más extensa en beneficio de los gobernados, la garantía a la justa indemnización implica que la compensación respectiva se tase al valor comercial del bien expropiado.



"Más aún, si se considera que la garantía a una indemnización justa, pronta y adecuada, guarda una estrecha relación con la reparación integral del daño, la cual, como se ha reconocido ampliamente por esta Segunda Sala –así como por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos–, implica que 'las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores.'

"En ese sentido, si bien el poder administrativo de expropiación tiende a salvaguardar fines sociales, lo cierto es que para privar del bien al propietario, resulta menester que no se generen daños desproporcionados o indebidos al administrado, sino que se busque 'un equilibrio entre el interés general y el del propietario', lo cual precisa del pago de una justa indemnización, esto es, de una compensación 'adecuada, pronta y efectiva'.

"Por ende, el hecho de que la norma secundaria reclamada limite el pago de la indemnización del bien expropiado a 'la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras', conlleva a que se empobrezca indebidamente al administrado, pues para otorgarle la indemnización respectiva no se toma en cuenta el valor comercial de su propiedad, transgrediéndose con ello el requisito de una compensación 'adecuada'; de ahí que se estime que debe declararse inconstitucional el precepto reclamado.

"Asimismo, por lo que se refiere a la previsión contemplada en el propio artículo 12 impugnado, relativa a la limitación que implícitamente se hace al derecho previsto en el diverso artículo 9, para que en el procedimiento judicial ahí previsto, no pueda cuestionarse más que 'el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal', debe decirse que la misma también resulta inconstitucional, pues impide el derecho de lograr una indemnización justa, por lo que el procedimiento de impugnación judicial previsto en el artículo 9 de la ley impugnada, debe entenderse sin la restricción que contempla el diverso artículo 12, el cual como se ha expuesto, resulta contrario al parámetro de regularidad constitucional."

Las anteriores consideraciones si bien hasta el momento no constituyen jurisprudencia con el carácter obligatorio, sin embargo, deben tomarse como



directrices unívocas para resolver lo conducente, pues acorde con el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. XXI/2012 (10a.),² de título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. NO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AUNQUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HAYA RESUELTO UN ASUNTO SOBRE EL MISMO TEMA, SI AÚN NO SE HA INTEGRADO JURISPRUDENCIA.", la circunstancia de que ese Alto Tribunal resuelva un asunto con motivo de sus atribuciones y que su pronunciamiento corresponda al tema de una discrepancia de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito, no conduce a declarar sin materia la contradicción de tesis respectiva en relación con el punto controvertido, si aún no se ha integrado jurisprudencia.

En ese contexto y derivado de las consideraciones analizadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son jurídicamente relevantes las siguientes premisas:

- Con independencia de la regularidad de las normas reclamadas es constitucional y convencionalmente admisible la afectación a la propiedad.

- Quien tiene el derecho de dominio sobre el bien expropiado cuenta con salvaguardas o garantías necesarias para evitar que sea disminuido su patrimonio de manera arbitraria por parte de las autoridades estatales, por lo que la justa indemnización no se traslapa o equipara al derecho humano de propiedad privada, ni mucho menos constituye una restricción a éste, sino que su función y naturaleza jurídica es precisamente la de una garantía de protección del referido derecho fundamental.

- Si bien el poder administrativo de expropiación tiende a salvaguardar fines sociales, lo cierto es que para privar del bien al propietario, resulta menester que no se generen daños desproporcionados o indebidos al administrado, sino que se busque un equilibrio entre el interés general y el del propietario, lo cual precisa del pago de una justa indemnización, esto es, de una compensación "adecuada, pronta y efectiva".

² Tesis 1a. XXI/2012 (10a.), con registro: 2000531, Primera Sala, Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 864.



- El hecho de que se limite el pago de la indemnización del bien expropiado a la "cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras", conlleva a que se empobrezca indebidamente al administrado, pues para otorgarle la indemnización respectiva no se toma en cuenta el valor comercial de su propiedad, transgrediéndose con ello el requisito de una compensación "adecuada".

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a una indemnización justa como parte del derecho de propiedad en caso de expropiación, y en relación con el primer párrafo del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, se constituye en la norma de (sic) mejor protección otorga a ese derecho humano, por lo que en un ejercicio de ponderación y en observancia al principio *pro persona*, se debía favorecer la aplicación de aquella.

De ahí que al identificar los alcances de la interpretación del Máximo Tribunal en relación a la garantía de indemnización justa en caso de expropiación, la respuesta a la pregunta genuina que atañe al artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, de que si el pago por concepto de indemnización que debe hacerse al afectado en su derecho de propiedad, ante una expropiación por causa de utilidad pública, **¿debe ser acorde con el valor catastral registrado en las oficinas recaudadoras, o conforme a su valor comercial?**, la respuesta es que **ésta debe basarse en el valor comercial del bien afectado**, en términos del numeral 21, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y no en su valor fiscal, como lo previene en forma expresa el primer párrafo del ordinal 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, por ser la primera disposición la que mejor protege el derecho humano en juego, conforme al principio *pro personae*.

Esta interpretación además se armoniza con el resto de las interpretaciones que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido al establecer que el **valor comercial** de los bienes inmuebles es el **adecuado** para fijar su cuantía cuando se trata del pago de daños y perjuicios (como en los casos de cumplimiento sustituto de sentencias de amparo), en virtud de que



constituye el precio más probable estimado, por el cual una propiedad se intercambiaría en la fecha del avalúo, entre un comprador y un vendedor actuando por voluntad propia en una transacción sin intermediarios, con un plazo razonable de exposición donde ambas partes actúan con conocimiento de los hechos pertinentes, con prudencia y sin compulsión.

Además de que en la doctrina también se ha aceptado como método de valoración, el **valor de mercado**, el cual se ha definido como la suma de dinero para el que, en condiciones normales, se hallaría comprador para el inmueble, el más probable que un vendedor es capaz de aceptar y un comprador de pagar, en una situación similar a la del mercado analizado, el importe neto que razonablemente podría recibir un vendedor por la venta de la propiedad en la fecha de la valoración, mediante una comercialización adecuada y suponiendo que exista, al menos, un comprador correctamente informado de las características del inmueble y que ambos, comprador y vendedor, actúen libremente y sin un interés particular en la operación.

El anterior criterio se contiene en las siguientes tesis que enseguida se citan:

"SENTENCIAS DE AMPARO. SI SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO CONSISTE EN PAGO DE NUMERARIO EN LUGAR DE LA DEVOLUCIÓN DEL BIEN AFECTADO, EL CÁLCULO DEL AVALÚO DEBE RETROTRAERSE A LA ÉPOCA EN QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE VIOLÓ LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL QUEJOSO³.—A través del incidente de pago de daños y perjuicios o cumplimiento sustituto, se concede al quejoso el derecho a obtener la suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones originarias de dar, hacer o no hacer que la sentencia impuso a la responsable, como si ésta se hubiera acatado, sin comprender prestaciones diversas como sería el pago de ganancias lícitas dejadas de percibir con motivo de los actos reclamados o cualquier otro concepto diverso al equivalente de la obligación esencial; pero esta regla se encuentra acotada en el tiempo por el artículo 80 de la Ley

³ Tesis P. XX/2004, con registro: 181438, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia común, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, página 152.



de Amparo, conforme al cual, las cosas deben volver al estado en el que se encontraban antes de la violación. Por tanto, si el cumplimiento sustituto consiste en pagar un monto de dinero en vez de la devolución del bien originalmente afectado, el cálculo del avalúo debe retrotraerse, y tomar en cuenta el valor que dicho bien tenía en la época en que se violaron las garantías constitucionales del quejoso, valor que una vez determinado, debe actualizarse."

"SENTENCIAS DE AMPARO. PARA EFECTOS DE SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, EL VALOR COMERCIAL DE UN TERRENO EN LA ÉPOCA EN QUE DEBIÓ DECRETARSE SU DEVOLUCIÓN, DEBE INCLUIR EL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA⁴.—Si bien es cierto que en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo las sentencias que concedan la protección constitucional tienen el efecto de restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, también lo es que la cantidad a entregar con motivo del cumplimiento sustituto del fallo protector que ordena la devolución de un terreno debe tener un poder adquisitivo razonablemente análogo al que la respectiva obligación pecuniaria tenía al momento en que jurídicamente aquél tuvo derecho a percibirlo. Ahora bien, conforme a los referidos efectos restitutorios, los derechos de la parte quejosa legítimamente tutelados en la ejecución de una resolución de amparo que obliga a devolver un terreno, **se limitan a obtener el valor comercial de la tierra en la época en que debió decretarse su devolución**, más un factor de actualización del pago hasta el momento en que éste se efectúe; sin embargo, en virtud de que ni la Ley de Amparo, ni el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriamente aplicado, establecen un procedimiento para actualizar el monto de las obligaciones pecuniarias que con motivo del fallo protector deben entregarse al gobernado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que, por igualdad de razón, para esos efectos debe aplicarse el artículo 7o., fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, conforme al cual para determinar el valor de un bien o de una operación al término de un periodo, se utilizará **el factor de actualización** que se obtendrá dividiendo el Índice Nacional

⁴ Tesis P. XXIII/2004, con registro: 181440, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia administrativa, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, página 151.



de Precios al Consumidor del mes más reciente del periodo, entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho periodo."

"SENTENCIAS DE AMPARO. EN EL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS COMO CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE AQUÉLLAS, EL VALOR COMERCIAL DE LOS BIENES INMUEBLES ES EL ADECUADO PARA FIJAR SU CUANTÍA⁵.— Cuando se trata de bienes inmuebles, **el valor comercial o de mercado es idóneo para tasar su precio** o medida de cambio en unidades monetarias, el cual, en el Glosario de Términos de Valuación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se define como el precio más probable estimado, por el cual una propiedad se intercambiaría en la fecha del avalúo, entre un comprador y un vendedor actuando por voluntad propia en una transacción sin intermediarios, con un plazo razonable de exposición donde ambas partes actúan con conocimiento de los hechos pertinentes, con prudencia y sin compulsión. En la doctrina también se ha aceptado como método de valoración, el valor de mercado, y se ha definido como la suma de dinero para el que, en condiciones normales, se hallaría comprador para el inmueble; el más probable que un vendedor es capaz de aceptar y un comprador de pagar, en una situación similar a la del mercado analizado; **el importe neto que razonablemente podría recibir un vendedor por la venta de la propiedad en la fecha de la valoración, mediante una comercialización adecuada** y suponiendo que exista, al menos, un comprador correctamente informado de las características del inmueble y que ambos, comprador y vendedor, actúen libremente y sin un interés particular en la operación. En todo caso, el valor comercial o de mercado debe estar acotado en el tiempo al justiprecio del inmueble en la época y en las condiciones que tenía cuando se cometió la violación de garantías individuales, más el factor de actualización previsto en el artículo 7o., fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en acatamiento de la regla retrospectiva establecida en el artículo 80 de la Ley de Amparo, relativa a la restitución a la parte quejosa en el goce de sus garantías individuales violadas."

"SENTENCIAS DE AMPARO. PARA EFECTOS DE SU CUMPLIMIENTO SUSTITUTO, EL VALOR COMERCIAL DE UN TERRENO EN LA ÉPOCA EN QUE

⁵ Tesis aislada número P. XXIV/2004, sustentada por el Pleno del Máximo Tribunal, consultable en la página 146 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, materia común.



DEBIÓ DECRETARSE SU DEVOLUCIÓN, DEBE INCLUIR EL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA⁶.—Si bien es cierto que en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo las sentencias que concedan la protección constitucional tienen el efecto de restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, también lo es que la cantidad a entregar con motivo del cumplimiento sustituto del fallo protector que ordena la devolución de un terreno debe tener un poder adquisitivo razonablemente análogo al que la respectiva obligación pecuniaria tenía al momento en que jurídicamente aquél tuvo derecho a percibirla. Ahora bien, conforme a los referidos efectos restitutorios, los derechos de **la parte quejosa legítimamente tutelados en la ejecución de una resolución de amparo que obliga a devolver un terreno, se limitan a obtener el valor comercial de la tierra en la época en que debió decretarse su devolución, más un factor de actualización del pago hasta el momento en que éste se efectúe**; sin embargo, en virtud de que ni la Ley de Amparo, ni el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriamente aplicado, establecen un procedimiento para actualizar el monto de las obligaciones pecuniarias que con motivo del fallo protector deben entregarse al gobernado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que, por igualdad de razón, para esos efectos debe aplicarse el artículo 7o., fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, conforme al cual para determinar el valor de un bien o de una operación al término de un periodo, se utilizará el factor de actualización que se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes más reciente del periodo, entre el citado índice correspondiente al mes más antiguo de dicho periodo."

"INDEMNIZACIÓN POR OCUPACIÓN ILEGAL DE TIERRAS EJIDALES. EL VALOR COMERCIAL QUE DEBE TOMARSE EN CUENTA AL ELABORAR EL AVALÚO, ES EL QUE TENÍAN AL MOMENTO EN QUE FUERON AFECTADAS, MÁS LA ACTUALIZACIÓN CORRESPONDIENTE⁷.—El derecho de un ejido o

⁶ Tesis P. XXIII/2004, con registro: 181440, Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, página 151, materia administrativa.

⁷ Tesis 2a./J. 13/2018 (10a.), con registro digital: 2016491, materias constitucional y administrativa, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época,



comunidad a recibir la indemnización por la ocupación ilegal de sus tierras surge cuando: a) se acrediten los elementos de la acción de restitución, entre otros, la ilegalidad de la ocupación; y b) se demuestre que las parcelas en cuestión se destinaron a la prestación de servicios públicos de interés general y social, por lo que resulta imposible devolverlas al ejido y, por tanto, se genera para éste el derecho al cumplimiento sustituto, esto es, al pago de una indemnización. Ahora bien, **el valor comercial del bien a tomar en cuenta al elaborar el avalúo, es el que las tierras tenían al ser afectadas**, es decir, cuando se ocuparon ilegalmente, toda vez que desde ese momento fue afectada la posesión que correspondía al ejido propietario y, por tanto, es a esa fecha a la cual debe retrotraerse el avalúo, sin considerar las edificaciones sobrevenidas; lo anterior, sin perder de vista que el valor declarado deberá actualizarse al momento de su liquidación."

Bajo ese contexto, si jurisprudencialmente se ha venido construyendo una doctrina, en la que el Máximo Tribunal ha concluido que el valor comercial de un inmueble es el que debe tomarse en cuenta para indemnizar al gobernado por la afectación a su propiedad, tratándose de un asunto entre particulares, con mayor razón, cabe tal interpretación con respecto de los actos del Estado en la búsqueda de un equilibrio entre el interés general y el interés particular, que no implica generar una ganancia ni un perjuicio mayor al gobernado, sino otorgarle un resarcimiento adecuado; de ahí que válidamente existiría la misma razón tratándose de las expropiaciones.

También es dable citar, por las razones que la informan, la tesis aislada 1a. CXC/2012 (10a.), con registro: 2001626, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia constitucional, que dice:

"DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE⁸.—El derecho a una reparación

publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, Tomo II, marzo de 2018, página 1350 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas.

⁸ Visible en la página 502 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012.



integral o justa indemnización es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, y no debe restringirse en forma innecesaria. Atendiendo a los criterios que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, es procedente el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual de ninguna manera debe implicar generar una ganancia a la víctima, sino otorgarle un resarcimiento adecuado. El derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño, a las víctimas y no a los victimarios. El daño causado es el que determina la indemnización. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado, de manera que las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. No se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima. Sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada. Una indemnización no es justa cuando se le limita con topes o tarifas, cuando en lugar de ser el Juez quien la cuantifique con base en criterios de razonabilidad, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y su realidad. Sólo el Juez, que conoce las particularidades del caso, puede cuantificar la indemnización con justicia y equidad."

Asimismo, se citan por contener el desarrollo de esa idea, independientemente de la materia a la que pertenecen, las tesis siguientes:

"DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE⁹(sic).—El derecho citado es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, por lo

⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.), Primera Sala, con registro digital: 2014098, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, materia constitucional, página 752 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas.



que no debe restringirse innecesariamente. Ahora bien, atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado. En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, **una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas**, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad."

"EXPROPIACIÓN. LA DETERMINACIÓN ADOPTADA POR UN JUEZ DE DISTRITO RESPECTO AL VALOR REAL Y ACTUAL DE LA PROPIEDAD AFECTADA, NO IMPLICA LA SUSTITUCIÓN DE FACULTADES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA¹⁰.—El artículo 78, penúltimo párrafo, de la Ley de Amparo, establece la obligación de los Jueces de Distrito de considerar en las sentencias que emiten las pruebas que justifiquen la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados. Conforme al artículo 150 del propio cuerpo de leyes, en los juicios de garantías son admisibles toda clase de pruebas, salvo la de posiciones y aquellas contrarias a la moral o al derecho. Por su

¹⁰ Tesis I.7o.A.433 A, con registro: 176551, Novena Época, materia administrativa, sustentada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, página 2674, diciembre de 2005.



parte, el artículo 151 de la ley consultada prevé, entre otras cuestiones, las reglas aplicables a la prueba pericial, entre las cuales destaca la calificación de ese medio probatorio, que queda a la prudente estimación del Juez. Por otro lado, el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según lo dispone el segundo párrafo de su artículo 2o., el actor tiene la carga procesal de acreditar los hechos constitutivos de su acción y el reo de sus excepciones. De la misma manera, el numeral 143 del código adjetivo consultado, señala que la prueba pericial tiene lugar en los aspectos de un negocio jurídico relativos a alguna ciencia o arte, y en los supuestos en que así lo designe la ley. Ahora bien, de una interpretación sistemática de las disposiciones legales aludidas, se concluye que los Jueces de Distrito, en uso de la facultad otorgada en el último párrafo del artículo 151 de la Ley de Amparo, pueden valorar de forma prudente la prueba pericial ofrecida en el juicio constitucional; de ahí que en la hipótesis de que con apoyo en ese medio de convicción determine el valor real y actual del bien expropiado, válidamente puede conceder el amparo solicitado para el efecto de que el gobernado sea indemnizado con base en el monto determinado, sin que ello implique la sustitución de atribuciones de la responsable, al adoptarse la decisión con sustento en los conocimientos técnicos allegados por los auxiliares de la administración de justicia."

Conclusión.

En ese sentido, al ser la interpretación la actividad esencial que realizan los juzgadores para darle un sentido al texto de la norma, como es el caso, corresponde a este Pleno de Circuito establecer un criterio que permita asegurar una mejor protección al derecho de propiedad de los particulares cuando son afectadas por causa de expropiación, a través de las salvaguardas que se encuentran establecidas en el derecho positivo, lo cual lleva a concluir que si la interpretación literal del artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio, resulta restrictiva; entonces, para analizar tal precepto, es necesario acudir al artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que para hacer asequible la garantía de una justa indemnización se debe atender al valor comercial del bien inmueble expropiado, de tal manera que el criterio adoptado permite proveer soluciones apropiadas a los problemas sociales visibles y actuales, haciendo viable la convivencia humana como fin último del derecho.



De ahí que al amparo de las precitadas consideraciones, se establece que debe regir el criterio adoptado por este Pleno del Decimonoveno Circuito, que coincide en los aspectos materia de la discrepancia de criterios, con el adoptado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, con residencia en Reynosa, Tamaulipas, en los términos siguientes:

INDEMNIZACIÓN JUSTA POR CAUSA DE EXPROPIACIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN, OCUPACIÓN TEMPORAL O LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, SU INTERPRETACIÓN A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE PREVALENCIA DE INTERPRETACIÓN DE NORMAS Y PRO PERSONA, PERMITEN SATISFACERLA. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1o. constitucional, para establecer en su segundo párrafo, que las normas relativas a los derechos humanos, deben de interpretarse de conformidad con la propia Constitución General y con los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, debiendo favorecer en todo momento a las personas la protección más amplia. Lo anterior se traduce en la obligación que tienen las autoridades de interpretar el contenido y alcance de los derechos humanos a partir del principio pro persona, de modo que cuando existen dos normas en el derecho positivo, o varias interpretaciones de un mismo enunciado normativo, se debe optar, necesariamente, por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien, que los restrinja en la menor medida, lo cual se conoce en la doctrina como principio de prevalencia de interpretación de normas. En ese entendido, el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, literalmente establece que el pago de la indemnización de un bien expropiado deberá tasarse conforme a la "cantidad que como valor fiscal de él figure en las oficinas catastrales o recaudadoras", interpretación que resulta restrictiva, por lo que, a fin de satisfacer la garantía de indemnización justa, debe acudirse al artículo 21, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual se integra al bloque de constitucionalidad, por virtud del artículo 1o. constitucional, y se constituye en la norma que regula de manera más amplia el derecho humano de propiedad, al inferir que cuando éste se vea afectado por causa de expropiación, debe mediar una indemnización justa, la cual debe ser fijada atendiendo al valor comercial y no al catastral



del inmueble, ya que de lo contrario conllevaría a que por intervención del Estado, se empobrezca indebidamente al administrado en su patrimonio.

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 este Pleno del Decimonoveno Circuito.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno del Decimonoveno Circuito, por unanimidad de cinco votos de los Magistrados Mauricio Fernández de la Mora, Jorge Holder Gómez, Guillermo Cuautle Vargas, Juan Manuel Díaz Núñez y Osbaldo López García, siendo presidente el primero y ponente el último de los nombrados, quienes firman con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en unión del licenciado Jesús Desiderio Cavazos Elizondo, secretario de Acuerdos de este Pleno que da fe. En la misma sesión, se determinó que se encontraba justificada la ausencia del Magistrado Javier Loyola Zosa. Se hace constar que con motivo del cambio de integración del Pleno del Decimonoveno Circuito, en lugar del Magistrado Guillermo Cuautle Vargas, firma la resolución la Magistrada Estela Platero Salado, integrante adscrita al Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.



"Certificación. En ciudad Reynosa, Tamaulipas, el suscrito Jesús Desiderio Cavazos Elizondo, secretario de Acuerdos del Pleno del Decimonoeno Circuito, certifico y hago constar que el contenido del presente documento, constante de treinta y nueve fojas útiles, es fiel y exacto del engrose relativo a la contradicción de tesis 1/2018, visible en el Sistema de Plenos de Circuito; en la inteligencia de que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial, lo anterior en términos de lo previsto en los artículos 16, 68, 113, fracción I, y demás conducentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de conformidad con el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se ajustan las estructuras administrativas y funcionales a las disposiciones del ordenamiento citado en primer término. Se expide la presente certificación, con fundamento en el numeral 20, fracciones VI y VIII, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito y del artículo 279 del Código Federal de Procedimientos Civiles, a veinticinco de noviembre de dos mil veinte."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INDEMNIZACIÓN JUSTA POR CAUSA DE EXPROPIACIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN, OCUPACIÓN TEMPORAL O LIMITACIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS, SU INTERPRETACIÓN A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE PREVALENCIA DE INTERPRETACIÓN DE NORMAS Y PRO PERSONA, PERMITEN SATISFACERLA.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1o. constitucional, para establecer en su segundo párrafo, que las normas relativas a los derechos humanos, deben de interpretarse de conformidad con la propia Constitución General y con los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, debiendo favorecer en todo momento a las personas la protección más amplia. Lo anterior se traduce en la obligación que tienen las autoridades de interpretar el contenido y alcance de los derechos humanos a partir del principio pro persona, de modo que cuando existen dos normas en el derecho positivo, o varias interpretacio-



nes de un mismo enunciado normativo, se debe optar, necesariamente, por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien, que los restrinja en la menor medida, lo cual se conoce en la doctrina como principio de prevalencia de interpretación de normas. En ese entendido, el artículo 12 de la Ley de Expropiación, Ocupación Temporal o Limitación de Dominio para el Estado de Tamaulipas, literalmente establece que el pago de la indemnización de un bien expropiado deberá tasarse conforme a la "cantidad que como valor fiscal de él figure en las oficinas catastrales o recaudadoras", interpretación que resulta restrictiva, por lo que, a fin de satisfacer la garantía de indemnización justa, debe acudir al artículo 21, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual se integra al bloque de constitucionalidad, por virtud del artículo 10. constitucional, y se constituye en la norma que regula de manera más amplia el derecho humano de propiedad, al inferir que cuando éste se vea afectado por causa de expropiación, debe mediar una indemnización justa, la cual debe ser fijada atendiendo al valor comercial y no al catastral del inmueble, ya que de lo contrario conllevaría a que por intervención del Estado, se empobrezca indebidamente al administrado en su patrimonio.

PLENO DEL DECIMONOVENO CIRCUITO.
PC.XIX. J/16 A (10a.)

Contradicción de tesis 1/2018. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito. 22 de septiembre de 2020. Unanimidad de cinco votos de los Magistrados Mauricio Fernández de la Mora, Osbaldo López García, Jorge Holder Gómez, Guillermo Cuautle Vargas y Juan Manuel Díaz Núñez. Ausente: Javier Loyola Zosa. Ponente: Osbaldo López García. Secretario: Edgar Filemón Luna Cruz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión 177/2016, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el amparo en revisión 120/2016.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA PROPUESTA DE COBRO Y RECEPCIÓN DEL PAGO DE LOS DERECHOS DE PRÓRROGA DE LA LICENCIA DE EDIFICACIÓN Y/O URBANIZACIÓN, CONSTITUYEN UN ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 27/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y QUINTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS SALVADOR MURGUÍA MUNGUÍA, ROBERTO CHARCAS LEÓN, JUAN JOSÉ ROSALES SÁNCHEZ, OSCAR NARANJO AHUMADA Y MOISÉS MUÑOZ PADILLA. AUSENTE: RENÉ OLVERA GAMBOA. DISIDENTE: JACOB TRONCOSO ÁVILA. PONENTE: MOISÉS MUÑOZ PADILLA. SECRETARIO: CARLOS ABRAHAM DOMÍNGUEZ MONTERO.

Zapopan, Jalisco. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, correspondiente a la **sesión virtual del siete de septiembre de dos mil veinte**.

VISTOS, los autos para resolver la denuncia de contradicción de tesis número **27/2019**.

RESULTANDO:

1. PRIMERO. Denuncia de la contradicción de tesis. Mediante oficio número *****, los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis, respecto de la sustentada por el propio órgano jurisdiccional al resolver el amparo directo 86/2019, frente a la sostenida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al fallar el amparo directo 328/2018.



2. SEGUNDO. Trámite de la contradicción de tesis. Por acuerdo de siete de octubre de dos mil diecinueve,¹ el entonces presidente del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, bajo el número de expediente 27/2019, en términos de lo previsto en los artículos 94 y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 13, fracción VI, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

3. En el mismo acuerdo se recibió copia certificada de diversas constancias del amparo directo 86/2019 que remitió el Tribunal Colegiado de Circuito denunciante (sentencia reclamada, demanda de amparo y ejecutoria respectiva); se solicitó a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito remitiera copia certificada del amparo directo 328/2018, materia de la denuncia, e informara si el criterio sustentado en dicho asunto se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado; asimismo, se ordenó girar oficio a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que informara a este Pleno de Circuito sobre la existencia o no de algún asunto radicado ante el Alto Tribunal del País que guardara relación con la temática planteada en la presente contradicción de tesis.

4. En proveído de once de octubre de dos mil diecinueve,² se tuvo al Primer Tribunal Colegiado de Circuito contendiente, remitiendo las constancias solicitadas y, además, la presidencia de ese órgano jurisdiccional informó que el criterio sustentado en dicho asunto, seguía vigente.

5. Por auto de presidencia de veinticuatro de octubre siguiente,³ se tuvo por recibido el oficio ***** de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la

¹ Folio 41 de la contradicción de tesis en que se actúa.

² Foja 139 ibídem.

³ Foja 143 ibídem.



Nación, por el cual informó que de la consulta realizada por la Secretaría General de Acuerdos del Alto Tribunal en el sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver, así como de los acuerdos de admisión dictados por el Ministro presidente, durante los últimos seis meses, no se advirtió la existencia de alguna denuncia de contradicción de tesis radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionada con el tema a tratar en este asunto.

6. En el mismo proveído se ordenó turnar los autos de la presente contradicción de tesis al Magistrado Roberto Charcas León; sin embargo, con motivo de la conclusión del periodo de sesiones correspondiente, se regresaron los autos a la presidencia de este Pleno.⁴

7. Finalmente, en proveído de veintisiete de enero del año en curso, con motivo de la nueva integración de este Pleno, correspondiente al año dos mil veinte, se ordenó el retorno de los presentes autos al Magistrado **Moisés Muñoz Padilla** (lo que ocurrió el día veintiocho siguiente), a fin de que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito tiene competencia legal para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 9 del Acuerdo General 8/2015, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince, modificado mediante acuerdo 52/2015 de quince de diciembre del año en cita, en razón de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Tercer Circuito.

⁴ Folio 145 ibídem.



9. SEGUNDO.—Legitimación. La contradicción de tesis fue denunciada por los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito; quienes están legitimados para ello, conforme a las reglas establecidas en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 227, fracción III,⁵ de la Ley de Amparo.

10. TERCERO.—Consideraciones de los criterios contendientes. Con el fin de dilucidar el tema de contradicción, es pertinente tener en cuenta lo considerado en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes:

11. Primera postura: Sentencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 328/2018.

12. Antecedentes y consideraciones jurídicas:

• Por escrito presentado el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, ante la Oficialía de Partes del entonces Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, *****, en su carácter de representante legal de *****, demandó la nulidad del acto realizado por la Tesorería Municipal del Municipio de Zapopan, mismo que precisó en los siguientes términos:

"El acto consistente en la indebida **determinación, liquidación, cobro y recepción** de pago de la **suma de *******, por concepto de 'PRÓRROGA DE LICENCIA DE URBANIZACIÓN' por parte de la Tesorería Municipal del H. Municipio de Zapopan, a través del recibo oficial ***** de fecha 10 de agosto de 2017, pago que fue enterado por la parte actora y que **es fruto de dicha determinación fiscal indebida por parte de la autoridad demandada.**"

⁵ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:... III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los Plenos de circuito por el procurador general de la República, los mencionados Tribunales y sus integrantes, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."



- Por cuestión de turno, el conocimiento de la demanda correspondió a la Cuarta Sala Unitaria del aludido Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, cuyo presidente, por acuerdo de nueve de noviembre de dos mil diecisiete, la desechó, por considerar que **no se trataba de una resolución definitiva**, porque el cobro y recepción de pago, no constituían una declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades demandadas en ejercicio de su potestad pública.

- Inconforme con esa determinación, la parte actora interpuso recurso de reclamación; el que por acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, se admitió, remitiéndose los autos y sus anexos al Pleno de dicho tribunal, para la sustanciación y resolución del recurso de que se trata.

- Una vez recibidas las constancias y agotada la instrucción correspondiente, el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho se emitió la sentencia correspondiente, en la que se declaró infundado el agravio planteado por la quejosa y, en consecuencia, se confirmó el auto recurrido (sentencia que constituyó el acto reclamado).

- No conforme con ese fallo, la parte actora, por conducto de su representante legal, promovió demanda de amparo en la vía directa la que por razón de turno correspondió conocer al **Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de expediente **328/2018**; y seguidos sus trámites correspondientes, en sesión de trece de febrero de dos mil diecinueve, se dictó la sentencia relativa, bajo el siguiente punto resolutive:

"ÚNICO. La Justicia de la Unión, no ampara ni protege a *********, en contra del acto y autoridad que precisados quedaron en el resultando primero de esta resolución."

- Para resolver en ese sentido, el Tribunal Colegiado de Circuito contendiente, en principio, calificó de ineficaces los conceptos de violación aducidos, porque el acto impugnado en el juicio de origen no puede considerarse como una resolución definitiva que haga procedente el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por lo siguiente:



- Luego de analizar la contradicción de tesis 206/2011 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la jurisprudencia que de dicho asunto derivó, de clave 2a./J. 140/2011,⁶ estableció lo que a continuación se transcribe:

"...aun cuando dicho criterio hace referencia a un impuesto estatal por transmisiones patrimoniales de bienes muebles, mientras que en el caso el asunto versa sobre derechos municipales, y que en la ejecutoria se sostuvo que el recurso de revocación no era optativo en relación con el juicio de nulidad, en tanto que los actos administrativos admiten elegir entre el recurso administrativo y el juicio, a criterio de este tribunal, dicha jurisprudencia tiene aplicación al caso concreto."

- Ello, porque a pesar de las diferencias: "...el recibo expedido por concepto del impuesto sobre transmisiones patrimoniales de bienes muebles y el exhibido en el juicio de nulidad en relación al pago de los derechos por la prórroga de la licencia de urbanización, coinciden en que para la autoridad no es obligatorio el acto por el cual se enteran o pagan las contribuciones, pues se encuentran a salvo sus facultades de comprobación para determinar contribuciones omitidas o verificar su cumplimiento."

- Lo anterior, pues según lo dispuesto en el artículo 45, primer párrafo, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco,⁷ se trata de una facultad que le corresponde a la autoridad municipal vinculada con el asunto controvertido en el juicio de origen; de ahí que, aun cuando el entero que se acredita con el recibo oficial de pago implica el cumplimiento de una obligación fiscal, ésta

⁶ Criterio jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES DE BIENES MUEBLES. EL RECIBO DE PAGO NO CONSTITUYE RESOLUCIÓN DEFINITIVA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."

⁷ "Artículo. 45. Las facultades de la Tesorería Municipal para determinar la existencia de obligaciones fiscales, señalar las bases de su liquidación o fijarlas en cantidad líquida, para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, así como las facultades de verificar el cumplimiento o incumplimiento de dichas disposiciones, se extinguen en el término de cinco años, no sujeto a interrupción ni suspensión."



no vincula a la autoridad administrativa, quien es la facultada para determinar y liquidar las contribuciones de forma distinta al monto que aparece en el recibo oficial, siempre que no se extinga por el transcurso del tiempo ahí previsto.

- Por ello, estimó que la temática planteada en la citada jurisprudencia 2a./J. 140/2011, no resultaba ajena a lo decidido en la sentencia que constituye el acto reclamado, "...pues también es aplicable a las autoridades municipales encargadas de recaudar impuestos, lo que se realiza, en infinidad de casos, a través, precisamente del entero por parte del sujeto pasivo de la obligación tributaria y la expedición del comprobante o recibo por parte de la autoridad."

- Con base en ello, estableció que: "...el recibo de pago para acreditar el pago del derecho por la expedición de la prórroga de la licencia de urbanización, no constituye una resolución definitiva a que alude el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, vigente al momento de la presentación de la demanda de nulidad (veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete), por lo que se estima que es correcto el desechamiento de la demanda de nulidad."

- También precisó el Tribunal Colegiado de Circuito contendiente, que el recibo de pago de trato, no podría considerarse como un acto de autoridad, pues del análisis de la ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 91/2007-SS, así como de la jurisprudencia 2a./J. 153/2007,⁸ que de dicho asunto derivó: "...si bien se refiere a la improcedencia del juicio de amparo por no ser actos de autoridad, es ilustrativa para establecer como la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no deben considerarse como actos de autoridad las declaraciones presentadas o los recibos de pago expedidos por órganos hacendarios, con motivo del pago de contribuciones, y que no corresponden a la voluntad de tales autoridades fiscales, sino a un comprobante de un particular que realizó el pago, respecto del cual, la autoridad no ha manifestado su última voluntad en relación con el cumplimiento de esas obligaciones tributarias."

⁸ "AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES EJECUTORAS, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DEL CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL AMPARO."



- Lo anterior, en razón de que, consideró dicho Tribunal Colegiado, en términos del artículo 45 de la Ley de Hacienda «Municipal» del Estado de Jalisco: "se tiene que aun cuando el entero se acredita con el recibo oficial de pago implica el cumplimiento de una obligación fiscal, ésta no vincula a la autoridad administrativa, que está facultada para determinar y liquidar las contribuciones de forma distinta al monto que aparece en el recibo oficial, mientras no se extinga por el transcurso del tiempo ahí previsto (cinco años)."

13. Segunda postura: Sentencia dictada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 86/2019 (órgano denunciante).

14. Antecedentes y consideraciones jurídicas:

- El apoderado legal de ***** demandó la nulidad de los siguientes actos:

"**La propuesta de cobro** de prórroga de (sic) licencia de edificación ***** , número de folio ***** , emitida por el director del Control de Ordenamiento Territorial, del Municipio de Zapopan, Jalisco, Arquitecta ***** , adscrita a la citada Dirección, y el Juez Calificador, adscrito a la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco.

"**La determinación y recepción de pago recibido por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco**, el uno de septiembre de dos mil quince, que se contiene en el recibo oficial ***** , por un importe de ***** ."

- El conocimiento de la demanda correspondió a la Sexta Sala Unitaria del entonces Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, la que admitió y registró bajo el número de expediente ***** y, una vez seguido el procedimiento respectivo, el diez de octubre de dos mil dieciséis se dictó la sentencia respectiva, en donde en síntesis se resolvió:

"...que la actora probó su acción, y las demandadas no sus defensas ni excepciones; por lo que declaró la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas acorde a los argumentos expuestos en el considerando séptimo de



su determinación; y ordenó a las demandadas devolver las cantidades enteradas por el demandante."

- Inconforme con esa determinación, las autoridades demandadas del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco –por conducto de su autorizado–, interpusieron recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de la entidad, a cuyo efecto se formó el toca de apelación ***** de su índice.

- Agotada la instrucción respectiva, el Tribunal de Alzada, mediante sentencia de cinco de febrero de dos mil diecinueve, decretó el sobreseimiento en el juicio, al considerar, en esencia, que de conformidad con el artículo 9, fracción I, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, los actos impugnados no son definitivos para efectos de la procedencia del juicio de nulidad.

- No conforme con ese fallo, la parte actora, por conducto de su representante legal, presentó demanda de amparo en la vía directa; que por razón de turno correspondió conocer al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, bajo el número de toca **86/2019**; y seguidos sus trámites correspondientes, en sesión de doce de septiembre de dos mil diecinueve, se dictó la sentencia relativa, bajo los siguientes resolutivos:

"PRIMERO. La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a la parte quejosa ***** , contra la sentencia dictada el cinco de febrero de dos mil diecinueve, por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, dentro del toca de apelación ***** , derivado del juicio administrativo ***** , del índice de la Sexta Sala Unitaria del referido Tribunal, por los motivos y para los efectos establecidos en el considerando SÉPTIMO de esta ejecutoria. SEGUNDO. Denúnciese la posible contradicción de criterios ante el Pleno de Circuito en Materia Administrativa de este Tercer Circuito, en términos del considerando OCTAVO de esta ejecutoria."

- Para resolver en ese sentido, el Tribunal Colegiado de Circuito denunciante, de entrada definió su criterio, en el sentido de que la propuesta de cobro y el pago respectivo –objeto de nulidad en el juicio administrativo de origen–,



materializados en la prórroga de licencia de edificación que refiere el artículo 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco,⁹ **sí** constituyen una determinación definitiva para efectos de la procedencia del juicio contencioso administrativo conforme los artículos (sic) 4, inciso 1, fracción I, sub-inciso g), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.¹⁰ Estas fueron las consideraciones medulares que tomó en cuenta el órgano jurisdiccional:

- Los actos impugnados en el juicio de nulidad de origen (propuesta de pago y recepción de cobro para ampliación de vigencia de licencia de edificación): i) son emitidos por autoridad municipal competente; ii) fijan en cantidad líquida una obligación fiscal; y, iii) resultan definitivos en términos de la legislación aplicable, para hacer procedente el juicio de nulidad en su contra.

- Para la realización de cualquier obra de construcción, las personas físicas o morales propietarias de las mismas, se encuentran obligadas a contar previamente al inicio de dichas actividades, con las licencias respectivas y vigentes.

- De conformidad con el artículo 55 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, en tratándose del pago de derechos por prestación de servicios de parte del Municipio, el monto respectivo *"es determinado expresamente por la Tesorería municipal."*

⁹**Artículo 63.** Los términos de vigencia de las licencias y permisos a que se refiere el artículo 60 de esta ley, será por 24 meses; transcurrido este término, el solicitante pagará el 5% del costo de su licencia o permiso por cada bimestre de **ampliación de vigencia**; no será necesario el pago de éste cuando se haya dado aviso de suspensión de la obra, misma que no podrá ser mayor a 24 meses, en cuyo caso se tomará en cuenta el tiempo no consumido, a excepción de las demoliciones que será de 120 días como máximo. En el caso de las licencias y permisos que amparen dos o más edificaciones y que se emitan certificados de habitabilidad parcial de las obras ya concluidas, el pago de la ampliación de la vigencia será sólo por la superficie restante por edificar." Texto vigente en la época de su pago dos mil quince, conforme a tales documentos visibles fojas 20 y 21 del expediente de origen.

¹⁰**Artículo 4. Tribunal–Competencia 1.** En materia de justicia administrativa, el Tribunal tiene competencia para conocer y resolver de las controversias jurisdiccionales: I. En contra de actos o resoluciones de autoridades pertenecientes a las administraciones públicas, estatal o municipales: ... g) Que fijen en cantidad líquida una obligación fiscal o den las bases para su liquidación, emitidos por autoridad fiscal competente y sean considerados como definitivos en los términos de la legislación estatal aplicable;"



- En relación con las licencias de edificación, el citado reglamento, en su Título V;¹¹ Capítulos I,¹² II¹³ y IV,¹⁴ dispone el trámite, requisitos y procedimientos a observar, previos a su expedición; luego, en relación con la vigencia de las licencias de edificación, destaca el contenido de los artículos 60, fracción I y 63 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Zapopan, Jalisco, que determinan, en la parte que interesa, que las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo edificaciones, deberán obtener previamente tal licencia de edificación, misma que tendrá vigencia de dos años, susceptible de ser ampliada de forma bimestral conforme a las necesidades particulares. Además, la obligación de los contribuyentes para realizar su pago es acorde a los artículos 37, fracción III, 140 y 146 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

- De conformidad con el artículo 56, inciso A), fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil quince (vigente en la época de los hechos), los actos en análisis, tienen la naturaleza jurídica de "**derechos por prestación de servicios**" que presta el municipio y que son catalogados como ingresos susceptibles de contener obligaciones fiscales; además: "...el diverso ordinal 57 de la propia legislación determina que tales derechos se causarán en el momento en que el particular reciba la prestación del servicio; o en el momento en que se provoque, por parte del Municipio, el gasto que deba ser efectuado por aquél."

- Los montos por concepto de derechos que percibe el Municipio (en el caso específico, por la prestación del servicio de expedición de licencias), son considerados como **ingresos** por la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

- Bajo esa tónica, el Tribunal Colegiado de Circuito emprendió un análisis de los artículos 132, 133, 135, 137, 138, 140 y 141 la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco; así como de los numerales 3, 8, 65, 66, último párrafo y 67 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, para establecer lo siguiente:

¹¹ "De las licencias, permisos y autorizaciones."

¹² "Disposiciones generales."

¹³ "De las licencias."

¹⁴ "De las vigencias, prórrogas, suspensiones y reinicios."



"Así, la propuesta de cobro tendente a obtener ingresos por la expedición de derechos derivado de la prestación de servicios municipales, participa incluso de la naturaleza de ser un crédito fiscal; lo anterior, porque conforme a los referidos artículos 65, 66 y 67, del Código Fiscal del Estado de Jalisco, se consideran créditos fiscales aquellos que tenga derecho a percibir el Estado que provengan de impuestos, derechos y aprovechamientos o de sus accesorios; y la consecuencia de no realizar su pago, conlleva que dicho crédito le sea exigible.

"Así, el pago de un derecho por servicios que presta el Estado, es considerado un ingreso público previsto en las normas fiscales aplicables y resulta obligatorio para quien, como en el caso, pretenda obtener la ampliación de una licencia de edificación.

"Además, el derecho que genera una propuesta de cobro sobre una prórroga de licencia de construcción, se causa en el momento en que el particular recibe la prestación del servicio (expedición de la misma), o en el momento en que se provoque, por parte del Municipio, el gasto que debe ser efectuado por aquél (pago).

"Y que en el caso, ambos supuestos sucedieron (pago y expedición de la comentada prórroga) el uno de septiembre de dos mil quince conforme la constancia que obra a foja 21 del juicio administrativo de origen.

"Por lo anterior, podemos afirmar que, la propuesta de cobro de una prórroga de licencia de edificación objeto de nulidad en el juicio de origen, y el pago de la misma, tienen la naturaleza jurídica de ser un **derecho por la prestación de un servicio**, cuyo momento de causación ocurre cuando el particular recibe la prestación del mismo, o la provoca; y que además en términos fiscales es considerado un ingreso.

"Lo anterior por consecuencia, en tanto que la naturaleza jurídica de una prórroga de licencia municipal, deriva de la licencia respectiva, por lo que las reglas sobre la naturaleza jurídica de ésta, y la causación del derecho que la genera, también les son extensivas a aquélla, y por tanto, aplicables."



• Por otro lado, por lo que hace a la competencia de la autoridad fiscal-municipal que emite los actos impugnados, razonó que, como "complemento" a la facultad que confiere el artículo 55 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, la Tesorería Municipal, para determinar el pago de derechos e impuestos (entre los que se encuentra la expedición de licencias), debe tomar en cuenta, además, las diversas atribuciones sobre la materia, previstas en los artículos 11 a 14 del Reglamento Interior de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco; y así, razonó:

"El no realizar los pagos que conlleva la obligación de contar con las licencias respectivas, y en su caso, la ampliación vigente, son sancionadas por el Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, (artículos 177 a 201, inmersas en el 'Título XIII. De las sanciones y medios para hacer cumplir el reglamento. Capítulo Único. '), conforme la imposición de multas, hasta la clausura temporal o definitiva de la obra; lo que desde luego significa la presencia de un agravio en materia fiscal.

"No obstante lo anterior, la falta de autorización de prórroga de licencia de urbanización o edificación, es considerada expresa y específicamente una infracción directa al reglamento de construcciones que es sancionada por el artículo 111, fracción VIII, inciso 8, de la indicada Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco, con lo equivalente a dos tantos del monto del derecho de prórroga; pues dicho ordenamiento determina textualmente lo siguiente: ...

"Así, la propuesta de cobro objeto de nuestro estudio determinó como cantidad líquida a pagar, la suma de ***** moneda nacional, a efecto de expedir la respectiva prórroga de licencia de edificación, y que ello encuentra regulación directa en los artículos (sic) 63 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Zapopan, Jalisco, al disponer que transcurrida la vigencia, el solicitante pagará el 5% (cinco por ciento) del costo de la misma por cada bimestre de ampliación de vigencia; así como los diversos casos específicos que pudieran presentarse en torno a tal supuesto, y el artículo 55 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, que faculta a la Tesorería para determinar el monto respectivo.

"Luego, el no realizar el pago respecto de una propuesta de cobro ya determinada, a efecto de contar con una prórroga de licencia de edificación vi-



gente, obligatoria para el interesado, genera la existencia de una obligación fiscal líquida."

• Así, en términos del artículo 4, inciso 1, fracción I, sub-inciso g), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco,¹⁵ explicó que, el citado tribunal, "...puede conocer y resolver contra actos de autoridades fiscales competentes, pertenecientes a la administración pública municipal, que fijen en cantidad líquida una obligación fiscal que se consideren definitivos en los términos de la legislación aplicable."

• Que por tanto, resultaba correcta la estimativa del impetrante, en el sentido de que las consideraciones del Tribunal responsable: "...resultan contrarias a la norma al indicar que la propuesta de cobro y su pago (en el caso de una prórroga de licencia de edificación municipal), no pueden ser consideradas como una resolución definitiva para efectos de su competencia, ya que tan sólo se trata de un documento que se emite con el fin de facilitar el cumplimiento de determinadas obligaciones, sin que su contenido sea obligatorio para el contribuyente." Lo anterior, porque:

"...conforme lo expuesto, tales actos sí resultan definitivos para efectos de la procedencia del juicio administrativo en su contra; en tanto que se trata de actos emitidos por la administración municipal fiscal competente, que determina de (sic) *motu proprio* en cantidad líquida, una obligación fiscal a cargo del contribuyente, quien se encuentra constreñido a aceptarla en tanto que es definitiva conforme la propia legislación aplicable, respecto del cual el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco tiene competencia para conocer de las impugnaciones que frente al mismo se presenten.

"Para lo cual, basta recordar que la Tesorería Municipal de Zapopan, Jalisco, conforme al ya redactado artículo 55 del Reglamento de Construcción para el

¹⁵ **"Artículo 4. Tribunal-Competencia 1.** En materia de justicia administrativa, el Tribunal tiene competencia para conocer y resolver de las controversias jurisdiccionales: I. En contra de actos o resoluciones de autoridades pertenecientes a las administraciones públicas, estatal o municipales:... g) Que fijen en cantidad líquida una obligación fiscal o den las bases para su liquidación, emitidos por autoridad fiscal competente y sean considerados como definitivos en los términos de la legislación estatal aplicable;"



Municipio de Zapopan, Jalisco, es la autoridad facultada para determinar el pago de derechos conforme la ley de ingresos respectiva; derechos entre los que se encuentra la expedición de una propuesta de cobro respecto de una ampliación de una licencia de prórroga de edificación, en los términos ya redactados.

"Así, el pago de la cantidad que aparece en la comentada propuesta de su cobro, es lo que causa la obtención del servicio (licencia) que brinda el Municipio; y que al emitirse tal acto (licencia ampliada), se satisfacen en su totalidad los supuestos que refiere la norma para considerar que tal derecho quedó incorporado en la esfera jurídica del gobernado, pues derivado del gasto efectuado, es que se ha recibido la prestación en definitiva, calculada por la propia autoridad municipal en uso de sus facultades y atribuciones, y respecto la cual, el impetrante no tuvo injerencia alguna; pues se colma la excepción al principio de autodeterminación que rige en materia de contribuciones."

• La anterior afirmación se realizó –según el propio órgano jurisdiccional–, teniendo presente lo que sobre el particular ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que: "...la regla general en la determinación y liquidación –y por ende, en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, entre las que se encuentran el pago de contribuciones, como en el caso–, consiste en que compete hacerlo en primer término, a los contribuyentes (autodeterminación); salvo disposición expresa en contrario. Tal situación llevó a considerar que la autodeterminación de las obligaciones fiscales no constituye derecho alguno de los contribuyentes, sino una modalidad de su cumplimiento." Lo anterior, según la jurisprudencia 1a./J. 11/2012 (9a.) de rubro: "OBLIGACIONES FISCALES. LA AUTODETERMINACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o., DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO CONSTITUYE UN DERECHO, SINO UNA MODALIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE AQUÉLLAS A CARGO DEL CONTRIBUYENTE."¹⁶

• Así, acorde a la propia naturaleza de la autoliquidación, no corresponde a la autoridad la aplicación de una contribución **a menos de que como se indica, exista disposición expresa en ese sentido** y, de no ser así, entonces la

¹⁶ Criterio disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro X, Tomo 1, julio de 2012, Novena Época, página 478, con número de registro digital: 160032.



propuesta que ésta haga sobre su cobro, no sería sino una modalidad más al cumplimiento de las obligaciones fiscales que, de origen, le corresponden al contribuyente.

- Sin embargo, en el caso que nos ocupa, queda en evidencia que sí corresponde a la autoridad hacendaria (Tesorería Municipal de Zapopan Jalisco, conforme al ya redactado artículo 55 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco), determinar el monto a pagar en tratándose de derechos y, por ende, es quien fija y aplica la contribución en cantidad líquida al contribuyente; por lo que la propuesta que ésta haga sobre su cobro sí constriñe al impetrante para aceptarla en sus términos, pues de lo contrario no sólo no recibirá el servicio público solicitado (expedición de ampliación de licencia); sino que, al tratarse de una obligación fiscal líquida determinada, es susceptible de ser considerada como un crédito fiscal exigible; e incluso, hacerse acreedor a la sanción específica que determina el ya destacado artículo 111, fracción VIII, inciso 8, de la indicada Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco.¹⁷ Consecuentemente:

"...la comentada propuesta de cobro y recepción de pago, cumple los requisitos de procedencia que al efecto determina el artículo 4, numeral 1, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, porque se trata de una determinación emitida por autoridad fiscal municipal competente, donde se fija en cantidad líquida una obligación fiscal, y que la misma resulta definitiva, pues como se explica, los derechos por servicios de pago previo que nos ocupan, tienen un régimen distinto y de excepción al resto de las contribuciones, donde la autoridad exactora al realizar el acto positivo de liquidar una contribución reflejada en el recibo correspondiente, condiciona de su pago al sujeto pasivo, pues de no ocurrir así, no se prestará el servicio público solicitado; de modo que no se trata de una autoliquidación, sino de una manifestación unilateral de voluntad."

- Lo anterior, de conformidad con la tesis XXVII.3o.40 A (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS POR SERVICIOS DE PAGO PREVIO. AL SER SU LIQUI-

¹⁷ Donde se determina que la falta de autorización de prórroga de licencia de edificación, equivalente a dos tantos del monto del derecho de prórroga.



DACIÓN UNA INTERVENCIÓN POSITIVA DE LA AUTORIDAD, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 153/2007).¹⁸

• Por tanto, al tener la autoridad una intervención positiva, no se está ante una autoliquidación, sino ante su manifestación unilateral de la voluntad, y por ende, ante un acto de autoridad impugnabile, ya que **tal decisión no es susceptible de modificarse**, incluso por la propia autoridad; quien como se expuso, es literalmente quien la determina, colocándose en el supuesto de excepción que contempla el principio de autodeterminación que rige en materia de tributaria.

15. CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En principio, resulta oportuno puntualizar que el objetivo de la resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar los criterios contendientes, atendiendo al principio de seguridad jurídica.¹⁹

16. Así, para determinar si en la especie existe o no la contradicción denunciada, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados *–y no tanto los resultados que ellos arrojen–*, con el propósito de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas *–no necesariamente contradictorias en términos lógicos–*.

17. Al efecto, para la existencia de la contradicción de tesis se requiere la concurrencia de los requisitos que a continuación se precisan:

18. Que los tribunales contendientes hayan resuelto una cuestión litigiosa ejerciendo necesariamente su arbitrio judicial a través de una labor interpretativa mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

¹⁸ Registro digital: 2016619.

¹⁹ 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 la página doscientos cuarenta y uno del Tomo sexto, correspondiente al mes de diciembre de mil novecientos noventa y siete de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



19. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

20. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

21. Sobre el tópico tratado, se atiende la jurisprudencia 1a./J. 22/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido dice:

"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."²⁰

²⁰ Número de registro digital 165077. Jurisprudencia publicada en la página ciento veintidós, Tomo trigésimo primero, correspondiente al mes de marzo de dos mil diez de la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



22. Este Pleno de Circuito considera que sí se justifica la existencia de la contradicción de tesis denunciada.

23. Así es, la reseña de antecedentes y consideraciones de las ejecutorias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, pone de manifiesto que **sí** se materializan los requisitos necesarios para la configuración de la contradicción de tesis.

24. En principio se debe establecer que los asuntos que fueron objeto de análisis constitucional por los tribunales contendientes, guardan las siguientes similitudes:

I. Derivan de sendos juicios de nulidad, promovidos ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en donde se impugnaron en idénticos términos la propuesta de cobro y la recepción de pago de derechos, que emitieron, el primero, por el director del Control de Ordenamiento Territorial, conjuntamente con el Juez Calificador adscrito a la Tesorería Municipal, ambos del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco y, el segundo, por la aludida Tesorería Municipal, los dos por concepto de prórroga de licencia de edificación.

II. Luego, de las sentencias reclamadas emitidas por la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa Local, aunque en una de ellas –la que resolvió el recurso de apelación *****–,²¹ sobreseyó en el juicio y, en la que resolvió la reclamación ***** , declaró infundados los agravios del recurrente y, por ende, confirmó la resolución recurrida, destaca la circunstancia relevante de que en ambos asuntos emitidos por la Sala responsable, en similares términos desestimó la pretensión de la parte accionante, esto es, que en ninguno de los dos casos tratados se está en presencia de actos administrativos definitivos, susceptibles de impugnar en el juicio contencioso administrativo.

III. Contra esa determinación, se promovieron los juicios de amparo directo que ahora son materia de la denuncia, en donde los tribunales contendientes,

²¹ Cuya sentencia tocó analizar al Quinto Tribunal Colegiado de Circuito denunciante.



al momento de analizar las sentencias reclamadas, decidieron sobre los actos impugnados en el juicio contencioso de origen, que como se explicará más adelante, arrojaron un resultado disímbolo.

25. Considerando esas particularidades, sí se actualiza el primer elemento requerido para la configuración de la contradicción de tesis, pues los órganos jurisdiccionales contendientes, en sus respectivas ejecutorias, resolvieron sobre una cuestión litigiosa idéntica y en la cual necesariamente tuvieron que ejercer una labor interpretativa (primer requisito).

26. También se actualiza el segundo requisito para la existencia de la contradicción de criterios, por cuanto existe un contrapunto de opiniones; cuya diferente interpretación ejercida gira en torno a un mismo tipo de problema jurídico, como a continuación se explica:

27. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito negó el amparo solicitado, porque a su juicio, el recibo de pago de derechos de prórroga de licencia de edificación, **no** puede considerarse como una resolución definitiva que haga procedente el juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en tanto que "...para la autoridad no es obligatorio el acto por el cual se enteran o pagan las contribuciones, pues se encuentra (sic) a salvo sus facultades de comprobación para determinar contribuciones omitidas o verificar su cumplimiento."; y, además, según lo dispuesto en el artículo 45, primer párrafo, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, se trata de una facultad que le corresponde a la autoridad municipal vinculada con el asunto controvertido en el juicio de origen. Por eso, aun cuando el entero que se acredita con el recibo oficial de pago implica el cumplimiento de una obligación fiscal, ésta no vincula a la autoridad administrativa, quien es la facultada para determinar y liquidar las contribuciones de forma distinta al monto que aparece en el recibo oficial, siempre que no se extinga por el transcurso del tiempo ahí previsto.

28. Consecuentemente, resolvió que: "...el recibo de pago para acreditar el pago del derecho por la expedición de la prórroga de la licencia de urbanización, no constituye una resolución definitiva a que alude el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, vigente al momento de la



presentación de la demanda de nulidad (veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete), por lo que se estima que es correcto el desechamiento de la demanda de nulidad."

29. En cambio, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito otorgó la protección constitucional solicitada, por considerar, en esencia, que la propuesta de cobro y recepción de pago, cumple los requisitos de procedencia que al efecto determina el artículo 4, numeral 1, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, porque se trata de una determinación emitida por autoridad fiscal municipal competente, donde se fija en cantidad líquida una obligación fiscal y resulta definitiva, pues los derechos por servicios de pago previo, tienen un régimen distinto y de excepción al resto de las contribuciones, donde la autoridad exactora al realizar el acto positivo de liquidar una contribución reflejada en el recibo correspondiente, condiciona de su pago al sujeto pasivo, pues de no ocurrir así, no se prestará el servicio público solicitado; de modo que no se trata de una autoliquidación, sino de una manifestación unilateral de voluntad.

30. Es decir, para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el acto consistente en el "recibo de pago" de derechos de prórroga de licencia de edificación, no constituye un acto susceptible de impugnar en el juicio contencioso administrativo, porque ello constituye una autodeterminación por parte del gobernado y no el ejercicio de una facultad discrecional de las autoridades del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco; mientras que para su homólogo Quinto Colegiado Administrativo (órgano denunciante), sí resulta procedente el juicio de nulidad, en tanto que "la propuesta de cobro y recepción de pago", reúnen los requisitos de procedencia que al efecto determina el artículo 4, numeral 1, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por tratarse de una determinación emitida por autoridad fiscal municipal competente, donde se fija en cantidad líquida una obligación fiscal y resulta definitiva; por lo tanto, es ahí donde persiste la contraposición de un verdadero problema jurídico.

31. Contra lo apuntado, no obsta que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito contendiente, únicamente discurrió sobre el pago y/o recibo de pago, pero no de la propuesta inicial del cobro relativo; mientras que el órgano juris-



diccional denunciante, sí decidió sobre esos dos aspectos; pues pese a ello, este Pleno de Circuito considera que persiste la existencia de criterios jurídicos divergentes.

32. Efectivamente, el penúltimo párrafo del artículo 226 de la Ley de Amparo dispone:

"Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, **sustentar uno diverso**, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los magistrados que los integran."

33. De lo anterior se sigue, que en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis.

34. Ese supuesto normativo fue interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis 2a. V/2016 (10a.), cuyos título, subtítulo y texto señalan:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia



queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."²²

35. De las anteriores premisas se puede colegir que, aun cuando los Tribunales Colegiados de Circuito hayan emitido sus pronunciamientos en determinado sentido, el órgano encargado de elucidar la divergencia de criterios y establecer el que debe prevalecer, no se encuentra constreñido a resolver el asunto en los términos planteados, máxime si considera que, a su juicio, los criterios emitidos por los órganos terminales resultan inaplicables.

36. No obstante, por seguridad jurídica y por así permitirlo el penúltimo párrafo del numeral 226 en análisis, es factible fijar una postura diversa a la de los órganos contendientes que resuelva de fondo del asunto.

37. Al respecto, resulta aplicable, por las razones que la informan, la jurisprudencia P./J. 3/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que textualmente dispone:

"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

²² Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1292, con número de registro digital: 2011246.



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.²³

38. Teniendo presente lo anterior, como se dijo, este Pleno de Circuito considera que existe un contrapunto en el que confluyen los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, que detona el siguiente cuestionamiento jurídico:

39. La propuesta de cobro y recepción del pago de derechos por concepto de prórroga de licencia de edificación y/o urbanización que refiere el artículo 63 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Zapopan, Jalisco (para los ejercicios fiscales 2015 y 2016), ¿constituye o no un acto definitivo susceptible de impugnar ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco?

40. QUINTO.—Criterio que debe prevalecer. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta este Pleno de Circuito, en el sentido de que la propuesta de cobro y el pago para la prórroga de licencia de edificación, prevista en el artículo 63 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Zapopan, Jalisco (para los ejercicios fiscales 2015 y 2016), constituye un acto administrativo definitivo, susceptible de impugnar ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

²³ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6, con número de registro digital: 165306.



41. El artículo 4, inciso 1, fracción I, sub-inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, dispone lo siguiente:

"Artículo 4. Tribunal-Competencia

"1. En materia de justicia administrativa, el Tribunal tiene competencia para conocer y resolver de las controversias jurisdiccionales:

"I. En contra de actos o resoluciones de autoridades pertenecientes a las administraciones públicas, estatal o municipales: ...

"g) Que fijen en cantidad líquida una obligación fiscal o den las bases para su liquidación, emitidos por autoridad fiscal competente y sean considerados como definitivos en los términos de la legislación estatal aplicable;"

42. De la anterior disposición normativa se obtiene que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco es competente para conocer del juicio que se promueva contra actos o resoluciones que: "...fijen en cantidad líquida una obligación fiscal o den las bases para su liquidación, emitidos por autoridad fiscal competente y sean considerados como definitivos en los términos de la legislación estatal aplicable".

43. En ese contexto, los actos impugnados originalmente, reúnen las condiciones necesarias para su impugnabilidad, en tanto que:

a) Fijan en cantidad líquida una obligación fiscal o dan las bases para su liquidación.

b) Son emitidos por autoridad fiscal competente.

c) Resultan definitivos en términos de la legislación aplicable.

44. En principio, resulta oportuno destacar que el Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, en sus numerales 34, 36, 46, 47, 52, 55, 58 y 59, dispone todo lo relacionado con el procedimiento para la expedición de licencias, permisos y autorizaciones; así como la vigencia de éstas y las



condiciones necesarias para el otorgamiento de prórrogas. Esos numerales son del siguiente tenor:

"Artículo 34. Los propietarios por sí o por conducto de su representante legal deberán tramitar ante la Dirección la licencia correspondiente conforme a lo que establece el presente ordenamiento para la realización o ejecución de cualquier obra de construcción, remodelación, demolición, restauración, movimiento de tierras, excavación o restauración de cualquier género, además de todo acto de instalación temporal o permanente, indistintamente si sean elementos o módulos fijos o móviles, fabricados en sitio o prefabricados, así como todo acto de ocupación y utilización del suelo, que se lleve a cabo en el Municipio de Zapopan; la Dirección expedirá la licencia, permiso o autorización de que se trate, de acuerdo con la zonificación establecida en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables; y conforme a las normas establecidas en el Código Urbano, sus disposiciones reglamentarias, las normas específicas para la clasificación y el género respectivo como mínimo y se sujetarán a lo establecido en el presente Reglamento y demás leyes, reglamentos y normas técnicas aplicables.

"Los interesados deberán solicitarlo en los formatos expedidos por la Dirección y deberán estar firmados por el propietario del predio o su representante legal, además por el Director Responsable correspondiente"

"Artículo 36. Para la emisión de cualquier licencia, permiso, dictamen, certificación o autorización señalada en el presente Reglamento, el solicitante deberá realizar el pago de impuestos, derechos o aprovechamientos correspondientes, conforme a la Ley de Ingresos. Cuando el solicitante no efectúe el pago en un término de veinte días hábiles posteriores a la fecha de emisión de la orden de pago, la Dirección tendrá como no procedente el trámite solicitado y ordenará el archivo del expediente como asunto concluido debiendo realizar la notificación al interesado o promovente."

"Artículo 46. Para obtener alguna licencia relativa a construcción, remodelación, demolición, movimiento de tierras, así como para la autorización para ejecutar obras de infraestructura pública y/o equipamiento institucional, además de los requisitos establecidos de manera específica para cada caso, el solicitante deberá ingresar a la Dirección para su autorización los planos con



el proyecto ejecutivo, a escala 1:100, 1:125 o 1:200, los cuales deberán contener lo siguiente:

"I. Planta (s) arquitectónica (s);

"II. Planta de conjunto o azoteas;

"III. Planta de cimentación y drenajes (sanitario y pluvial);

"IV. Sección longitudinal, señalando puntos de bajantes, línea de drenaje y registros;

"V. Sección transversal;

"VI. Fachada(s);

"VII. Detalles constructivos que el Director Responsable en Proyecto considere importantes;

"VIII. Cuadro de superficies (ubicación, terreno, construcción, demolición, según sea el caso);

"IX. Domicilio del predio, nombre de propietario(s), nombre y número de registro de los directores responsables; y

"X. Para obras de demolición, remodelación, o ampliación se deberá presentar además de los incisos anteriores, el estado actual y el estado propuesto en plantas arquitectónicas."

"Artículo 47. Para obtener la licencia de construcción, además de lo señalado en los artículos 45 y 46 del presente reglamento, **el interesado deberá presentar ante la Dirección, los siguientes requisitos:**

"I. Solicitud multitrámite, firmada por el propietario, representante legal o apoderado;

"II. Identificación oficial conforme al artículo 14 del presente Reglamento;



"III. Acreditar la propiedad en los términos dispuestos en el presente ordenamiento;

"IV. Certificado de alineamiento y número oficial, vigente;

"V. Tres juegos impresos de planos conteniendo el proyecto ejecutivo, firmados por el propietario y por el Director Responsable de obra;

"VI. Bitácora oficial de obra, firmada por el Director Responsable en Obra;

"VII. Registro vigente de los Directores Responsables en Proyecto y Obra de Edificación;

"VIII. Estar al corriente del pago del impuesto predial; y

"IX. Realizar el pago de los derechos correspondientes y del impuesto de negocios jurídicos."

"**Artículo 52.** Una vez presentada la solicitud y la documentación señalada en los artículos 47, 48, 49 y 50 que anteceden, según el caso, **la Dirección revisará la documentación y dará respuesta en un plazo no mayor de diez días hábiles.** bajo alguna de las siguientes variables:

". Cuando el Proyecto Ejecutivo no cumpla con lo establecido en el presente Reglamento y la normatividad aplicable, la Dirección emitirá la resolución fundada y motivada en la que se determine como no procedente y una vez notificada en los términos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco, se tendrá el trámite como asunto concluido; y

"**II. Cuando se autorice el Proyecto Ejecutivo, el interesado deberá realizar el pago de derechos que señale la Tesorería Municipal, conforme a la Ley de Ingresos,** además de notificar dicho pago a la Dirección, la cual expedirá la licencia en las siguientes 24 horas hábiles."

"**Artículo 55.** Las obras, trabajos, instalaciones o acciones no previstas en el presente ordenamiento, quedarán sujetas a las licencias o permisos que determine la Dirección, debiendo cumplir con todos los requisitos establecidos



para el caso que más se ajuste a los (sic) solicitado. **Lo relativo al pago de derechos e impuestos será determinado por la Tesorería Municipal, conforme a la Ley de Ingresos.**

"Cuando se solicite autorización para realizar obras y ello implique la ruptura de pavimentos de concreto, se deberá hacer la reposición de losas completas, no se permitirá la reposición parcial de losas."

"**Artículo 58.** Las licencias que expida la Dirección tendrán una vigencia de dos años."

"**Artículo 59.** Cuando la obra **no se concluya en el plazo señalado en la licencia respectiva, se deberá solicitar prórroga de la misma ante la Dirección y cumplir con los siguientes requisitos:**

"I. Solicitud multitrámite, firmada por el propietario, representante legal o apoderado;

"II. Identificación oficial conforme al artículo 14 del presente Reglamento;

"III. Licencia autorizada por la Dirección en original o copia certificada;

"IV. Registro vigente del Director Responsable en Obra;

"V. Estar al corriente del pago del impuesto predial; y

"**VI. Acreditar el pago de los derechos señalados en la Ley de Ingresos.**"

45. Ahora, en relación a la vigencia de las licencias de edificación, destaca el contenido de los ordinales 60, fracción I y 63 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Zapopan, Jalisco, para los ejercicios fiscales 2015 y 2016 (vigentes en la época en que ocurrieron los hechos), pues determinan, en la parte que interesa, que las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo edificaciones, deberán obtener previamente tal licencia de edificación, misma que tendrá vigencia de dos años, susceptible de ser ampliada de forma bimestral conforme las necesidades particulares; tales dispositivos refieren lo siguiente:



<p>LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ZAPOPAN JALISCO (EJERCICIO FISCAL 2015).</p>	<p>LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ZAPOPAN JALISCO (EJERCICIO FISCAL 2016).</p>
<p>"Artículo 60. Las personas físicas o jurídicas, que pretendan llevar a cabo la edificación, ampliación, reconstrucción, remodelación, reparación o demolición de obras, así como quienes pretendan hacer la instalación de redes de cable por el subsuelo o visibles en vía pública, deberán obtener previamente, la licencia o permiso en suelo urbanizado o no urbanizado, con registro de obra y pagar los derechos conforme a lo siguiente: (...)."</p> <p><i>I. Licencia de edificación o ampliación en suelo urbanizado, permiso de edificación o ampliación en suelo no urbanizado, con registro de obra por metro cuadrado, de acuerdo a lo siguiente:</i></p> <p>Artículo 63. Los términos de vigencia de las licencias y permisos a que se refiere el artículo 60 de esta ley, será por 24 meses; transcurrido este término, el solicitante pagará el 5% del costo de su licencia o permiso por cada bimestre de ampliación de vigencia; no será necesario el pago de éste cuando se haya dado aviso de suspensión de la obra, misma que no podrá ser mayor a 24 meses, en cuyo caso se tomará en cuenta el tiempo no consumido, a excepción de las demoliciones que será de 120 días como máximo.</p> <p><i>En el caso de las licencias y permisos que amporen dos o más edificaciones y que se emitan certificados de habitabilidad parcial de las obras ya concluidas, el pago de la ampliación de la vigencia será sólo por la superficie restante por edificar."</i></p>	<p>"Artículo 60. Las personas físicas o jurídicas, que pretendan llevar a cabo la edificación, ampliación, reconstrucción, remodelación, reparación o demolición de obras, así como quienes pretendan hacer la instalación de redes de cable por el subsuelo o visibles en vía pública, deberán obtener previamente, la licencia o permiso en suelo urbanizado o no urbanizado, con registro de obra y pagar los derechos conforme a lo siguiente: (...)."</p> <p><i>I. Licencia de edificación o ampliación en suelo urbanizado, permiso de edificación o ampliación en suelo no urbanizado, con registro de obra por metro cuadrado, de acuerdo a lo siguiente:</i></p> <p>Artículo 63. Los términos de vigencia de las licencias y permisos a que se refiere el artículo 60 de esta ley, será por 24 meses; transcurrido este término, el solicitante pagará el 5% del costo de su licencia o permiso por cada bimestre de ampliación de vigencia; no será necesario el pago de éste cuando se haya dado aviso de suspensión de la obra, misma que no podrá ser mayor a 24 meses, en cuyo caso se tomará en cuenta el tiempo no consumido, a excepción de las demoliciones que será de 120 días como máximo.</p> <p><i>En el caso de las licencias y permisos que amporen dos o más edificaciones y que se emitan certificados de habitabilidad parcial de las obras ya concluidas, el pago de la ampliación de la vigencia será sólo por la superficie restante por edificar."</i></p>



46. En congruencia con las normas en cita, la obligación de los contribuyentes para realizar su pago, es acorde a los artículos 37, fracción III, 140 y 146 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, que disponen:

"Artículo 37. Son obligaciones de los contribuyentes: ...

"III. **Pagar** los impuestos, contribuciones especiales, **derechos**, productos y aprovechamientos, en la forma y términos que establezcan las leyes respectivas;"

"Artículo 140. Las licencias, permisos y registros a que se refiere este capítulo, deberán obtenerse y cubrirse previamente a la iniciación de las actividades o a la realización de los actos que los motiven."

"Artículo 146. Los titulares de los bienes inmuebles donde se realicen acciones urbanísticas deberán pagar los derechos correspondientes, a efecto de obtener los dictámenes, autorizaciones, aprobaciones, **licencias**, permisos, aportaciones, incorporaciones y certificaciones que se establecen en la ley en materia de desarrollo urbano y en esta ley, conforme a las tarifas y cuotas que se autoricen en las leyes de ingresos municipales."

47. Conocido el fundamento sobre la obligatoriedad para los particulares en materia de edificaciones, de contar previamente a tal actividad con las licencias respectivas y, en su caso, la ampliación vigente; ahora sí, es jurídicamente posible precisar, el por qué se estima que los actos administrativos impugnados originalmente (propuesta de cobro y su materialización en el recibo de pago), sí reúnen las condiciones necesarias para su impugnabilidad, a través del juicio contencioso administrativo; principalmente, si se toma en cuenta que se trata de actos que, en su conjunto –por el vínculo indisoluble que guardan entre sí–, reúnen los siguientes requisitos:

48. I. Fijan en cantidad líquida una obligación fiscal o dan las bases para su liquidación.

49. Efectivamente, se trata de actos emitidos por la administración municipal fiscal competente, que determina *motu proprio* en cantidad líquida e inmodificable, a título de "derechos", una obligación fiscal a cargo del contribuyente,



quien se encuentra constreñido a aceptarla de conformidad con la legislación aplicable.

50. A propósito de este tema (pago de derechos), es oportuno realizar algunas acotaciones:

51. El **recibo de pago del derecho**, que revela y demuestra el acto recaudatorio por parte de la autoridad, lo dicta precisamente la autoridad recaudadora, quien emite el documento como prueba de la recepción o cobro de la referida contribución.

52. Asimismo, la recepción o cobro del tributo crea una situación jurídica, la cual consiste en el derecho del contribuyente de recibir un servicio por parte del Estado, como contraprestación por el pago de la contribución. Lo anterior atendiendo a la naturaleza del tributo conocido como **derecho**, que se analizará en párrafos subsiguientes.

53. Finalmente, la recepción o cobro del derecho tiene el carácter de unilateral y obligatoria, en virtud de que su pago no depende de la voluntad del contribuyente. Si bien la causación del gravamen depende de la actitud del contribuyente, al ubicarse en los supuestos establecidos en la ley, lo cierto es que su pago (y correspondiente cobro de la autoridad) no se sujeta a la voluntad del contribuyente, sino que se torna en una obligación derivada de la voluntad de la autoridad, quien exige el pago a cambio de la prestación de un servicio al tributante.

54. Así es, tratándose de derechos por la recepción de un servicio, su pago no es espontáneo, sino que deriva de una exigencia de la autoridad, a la cual se somete el contribuyente por la necesidad de recibir el servicio correspondiente.

55. En esta tesitura, es importante destacar que si bien existen criterios jurisprudenciales en el sentido de que el recibo de pago de un impuesto no constituye un acto de autoridad reclamable por vicios propios mediante el juicio de amparo –pues la autoliquidación sólo representa un acto de aplicación de la norma que establece el tributo– lo cierto es que los mismos no son aplicables para las contribuciones denominadas **derechos**, cuya naturaleza reviste diferencias sustanciales con los impuestos.



56. Para dejar clara la postura de este órgano jurisdiccional, es pertinente exponer las siguientes consideraciones:

57. Primero, las contribuciones son las cargas unilaterales establecidas por la ley a los habitantes de un Estado, destinadas a satisfacer el gasto público.

58. En nuestro país, dichas cargas derivan del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, de los Estados y los Municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa según dispongan las leyes respectivas.

59. Entre tales contribuciones están los impuestos que son las prestaciones en dinero o en especie que fije la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y jurídicas para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo del Estado.

60. En efecto, un impuesto es una prestación en dinero que establece el Estado con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales que se encuentren en la hipótesis normativa de causación, la cual parte de la riqueza de aquéllas, para cubrir el gasto público.

61. Los impuestos tienen diversas características, tales como que deben estar previstos en una ley, es decir, que sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa y tarifa) se encuentren fijados en un ordenamiento formal y materialmente legislativo para evitar la emisión de actos de autoridad arbitrarios.

62. Además, son obligatorios, pues toda persona que en el plano fáctico se coloque en la situación establecida por la ley tributaria, está obligada a pagar lo que corresponda, atendiendo a su capacidad contributiva.

63. En efecto, por mandato de la Constitución Federal los impuestos deben ser proporcionales; esto significa que los sujetos pasivos se encuentran obligados a contribuir a los gastos públicos de acuerdo a su **capacidad contributiva**, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos; al igual que equitativos, es decir, que todos los sujetos pasivos de un mismo tributo deben ser tratados igualmente ante la ley.



64. Es ilustrativa la jurisprudencia 713 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.—El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."²⁴

²⁴ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-Septiembre 2011, Séptima Época, Tomo I, página 1886, con número de registro digital: 1012005.*



65. Del mismo modo, los impuestos se caracterizan por ser una prestación, es decir, constituyen una obligación de dar de los contribuyentes, sin que haya una contraprestación o un beneficio particular o inmediato de parte del Estado.

66. Cabe precisar que dichas contribuciones tienen dos tipos de fines: los fiscales, que guardan relación con que el Estado otorgue las condiciones y el ambiente necesario que brinden oportunidades al hombre para el desarrollo de sus potencialidades; así como los extrafiscales, que por política social o financiera el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales para el desarrollo armónico del país,²⁵ tales como frenar el consumo de tabaco.

67. En cambio, los derechos son las contraprestaciones que las leyes respectivas exigen que paguen aquellos particulares que reciben servicios de la administración pública en ejercicio de sus funciones de derecho público pero en beneficio de los gobernados.

68. En otras palabras, los "derechos" constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios aludidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de "derechos".

69. En ese tenor, los principios de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias, específicamente de los **derechos por servicios**, a diferencia de los impuestos, se rigen por un sistema especial; pues por tratarse del pago del precio de ese servicio prestado por el Estado a personas determinadas que los soliciten, para la determinación de las cuotas correspondientes ha de tomarse en cuenta el costo que tenga la ejecución del servicio y que tales cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

²⁵ Jurisprudencia P./J. 18/91, del Pleno del Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII, con número de registro digital: 205798, página 52.



70. En otras palabras, para considerar que los *derechos* por servicios cumplen con los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, indefectiblemente hay que atender los siguientes aspectos:

1. El monto de cuota debe guardar una correspondencia razonable con el "costo" que para el Estado tenga la realización del servicio, aunque sea de manera aproximada; y,

2. Las cuotas tienen que ser fijas e iguales para los que reciban un mismo servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la prosecución de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme por el cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.

71. Lo anterior se obtiene con claridad de las directrices que al respecto sustentó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis de jurisprudencia P./J. 1/98, P./J. 2/98 y P./J. 3/98, del siguiente tenor:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN.—Si bien es cierto que de acuerdo con la doctrina jurídica y la legislación fiscal, los tributos conocidos como derechos, o tasas en otras latitudes, son las contribuciones que se pagan al Estado como contraprestación de los servicios administrativos prestados, sin embargo, la palabra 'contraprestación' no debe entenderse en el sentido del derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos que realiza el Estado se organizan en función del interés general y secundariamente en el de los particulares, ya que con tales servicios se tiende a garantizar la seguridad pública, la certeza de los derechos, la educación superior, la higiene del trabajo, la salud pública y la urbanización. Además, porque el Estado no es la empresa privada que ofrece al público sus servicios a un precio comercial, con base exclusivamente en los costos de producción, venta y lucro debido, pues ésta se organiza en función del interés de los particulares. Los derechos constituyen un tributo impuesto por el Estado a los gobernados que utilizan los servicios públicos y están comprendidos en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y, por tanto, los servicios alu-



cidos se han de cubrir con los gravámenes correspondientes, que reciben el nombre de 'derechos'.²⁶

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.—Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."²⁷

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.—No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que

²⁶ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 40, con número de registro digital 196935.

²⁷ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, con número de registro digital 196934.



implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.²⁸

72. Por otra parte, una modalidad para el pago de los impuestos es la auto-determinación, que consiste en que el propio contribuyente realizará su cuantificación en cantidad líquida y se la informará a la autoridad fiscal mediante declaraciones; no obstante, en casos excepcionales como el **incumplimiento total o parcial** de sus obligaciones, será la autoridad quien la realice.

73. Lo anterior parte del principio de buena fe en el contribuyente, pues será éste quien determine el monto de sus obligaciones tributarias e identifique así su capacidad para contribuir a los gastos públicos.

74. En esta tesitura, acudirá ante la autoridad fiscal para declarar voluntariamente el monto del impuesto a su cargo, calculado mediante la realización de

²⁸ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, con número de registro digital 196933.



las operaciones matemáticas encaminadas a fijar su importe exacto a través de la aplicación de las fórmulas tributarias establecidas en la ley hacendaria, situación que permite atender a la verdadera capacidad contributiva de los gobernados, pues ellos son los que verdaderamente conocen sus ingresos, utilidades, rendimientos, etcétera.

75. Lo anterior, sin perjuicio de que esa liquidación pueda ser supervisada por la autoridad fiscal a través de diversas facultades, en cuyo caso existirá un acto posterior de la administración pública.

76. Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia «1a./J. 11/2012 (9a.)» de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"OBLIGACIONES FISCALES. LA AUTODETERMINACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO CONSTITUYE UN DERECHO, SINO UNA MODALIDAD PARA EL CUMPLIMIENTO DE AQUÉLLAS A CARGO DEL CONTRIBUYENTE.—El citado precepto dispone que corresponde a los contribuyentes determinar las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Consecuentemente, en el causante recae la obligación de determinar, en cantidad líquida, las contribuciones a enterar, mediante operaciones matemáticas encaminadas a fijar su importe exacto a través de la aplicación de las tasas tributarias establecidas en la ley. La autodeterminación de las contribuciones parte de un principio de buena fe, el cual permite al contribuyente declarar voluntariamente el monto de sus obligaciones tributarias. Ahora bien, la interpretación del artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación pone de relieve que la referida autodeterminación no constituye un reflejo de algún principio constitucional, esto es, no se trata de un derecho a favor del contribuyente, sino de una modalidad relativa al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, cuya atención supervisa la autoridad fiscal, como lo acredita la existencia de las facultades de comprobación en materia tributaria."²⁹

²⁹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 478, con número de registro digital: 160032.



77. En otro aspecto, por lo que hace al pago de derechos, debido a que participan de una naturaleza diferente a la de los impuestos, su exigibilidad tiene una mecánica diferente.

78. En efecto, la determinación de las contribuciones puede ser realizada por el propio contribuyente, o bien, por la autoridad fiscal. Sin embargo, tratándose de los derechos, en las leyes se establecen las cuotas fijas por concepto de derechos, atendiendo no sólo al costo total del servicio prestado, sino a diversos aspectos, tales como el valor de las oficinas, instalaciones, equipo, pago de personal y demás gastos relacionados.

79. Así, cuando un contribuyente solicita un servicio del Estado, las autoridades correspondientes le aplicarán los montos fijados por la ley y calcularán unilateralmente el **derecho** a pagar.

80. La mayoría de los derechos deben pagarse previamente a la prestación del servicio solicitado al Estado, salvo los casos establecidos expresamente en las leyes. Además, cuando no se compruebe que el pago se efectuó preliminarmente, cuando así lo exija la legislación, no se proporcionará el servicio.

81. De manera que el pago del derecho será un condicionante para que se preste el servicio público, pues de lo contrario, simplemente no se proporcionará.

82. En suma, el pago de un derecho por la prestación de un servicio será exigible previamente a éste, o bien, en los momentos en que la propia ley lo establezca.

83. Como se verá más adelante, en el caso sujeto a estudio, la "**prórroga de licencia de edificación**", prevista en el artículo 63 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Zapopan, Jalisco (ejercicios fiscales 2015 y 2016), conforme a la normatividad aplicable, requieren de una determinación denominada propuesta de cobro y del pago respectivo, previo a su autorización.

84. De lo narrado se puede precisar, que los impuestos y derechos tienen ciertas características disímiles, en atención a la naturaleza y a la forma en que



se determinan. Para mayor comprensión de lo anterior se inserta el presente cuadro comparativo.

Impuestos	Derechos
1. Es una prestación.	1. Es una contraprestación.
2. El hecho generador es la actividad gravada.	2. El hecho generador es el servicio prestado por el Estado.
3. El dinero obtenido de la recaudación se destina al gasto público en general.	3. El dinero obtenido de la recaudación se destina en específico al mantenimiento del servicio prestado.
4. Su proporcionalidad atiende a la capacidad contributiva.	4. Su proporcionalidad estriba en el costo del servicio prestado.
5. Se pagan después de realizar el hecho previsto en la norma.	5. Se pagan generalmente antes de la prestación del servicio.
6. Se causan necesariamente cuando se realizan las actividades gravadas.	6. Se <u>causan</u> por necesidad de recibir el servicio.
7. El contribuyente calcula el monto del impuesto.	7. La <u>autoridad</u> calcula su monto.
8. Su pago no es condicionante para la realización de la actividad gravada.	8. Su pago es condicionante al otorgamiento del servicio.
9. Su cumplimiento, por regla general, es espontáneo, aunque se puede exigir coactivamente.	9. Su <u>cumplimiento</u> (pago) es forzoso.

85. Ahora bien, tratándose del pago de derechos para la obtención de prórroga de licencia municipal de edificación y/o urbanización, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, contiene una regulación específica, puesto que de ese ordenamiento jurídico se puede obtener, entre otras cuestiones, su concepto (artículo 5);³⁰ las atribuciones a cargo del tesorero –efectuar la recaudación y cobro de contribuciones y derechos– (artículo 23, fracción I);³¹ su clasi-

³⁰ **Artículo 5.** Son derechos, las contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que presten los municipios en sus funciones de Derecho Público."

³¹ **Artículo 23.** Son atribuciones del Tesorero: I. Efectuar la recaudación y cobro de impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales para fines específicos."



ficación (artículo 132);³² así como los términos y condiciones para su obtención (artículos 138,³³ 140³⁴ y 146).³⁵

86. En suma, la norma que establece el pago de derechos que aquí se analiza, **fija de manera específica las bases a seguir para su liquidación**, a fin de obtener la prestación de un servicio; esto es, la prórroga de licencia de edificación y/o urbanización, prevista en el artículo 63 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Zapopan, Jalisco (ejercicios fiscales 2015 y 2016), conforme a la normatividad aplicable, requieren de una determinación denominada propuesta de cobro y del pago respectivo, previo a su autorización.

87. II. Son emitidos por autoridad fiscal competente.

88. Aunado a lo expuesto en el apartado que antecede, el segundo rubro para estimar la procedencia del juicio de nulidad contra la propuesta de pago y el cobro de que se trata, se debe constatar, como elemento esencial de un acto administrativo, que la emisión del acto impugnado en los juicios de nulidad primigenios, hubiesen sido emitidos por autoridad competente.

89. Lo anterior es así, si en cuenta se toma que la función administrativa, consistente en la manera de proveer el cumplimiento de las leyes y reglamentos, recae, necesariamente, en unidades administrativas individualizadas, a quienes

³² **"Artículo 132.** Los ingresos que por concepto de derechos obtenga el Municipio, procederán de la prestación de los siguientes servicios: I. Licencias, permisos y registros;"

³³ **"Artículo 138.** Previo estudio que al efecto practiquen las autoridades municipales, las licencias se otorgarán por cada giro y no por domicilio o propietario. Se entiende por giro toda actividad concreta, ya sea comercial, industrial o de prestación de servicios, según la clasificación de los padrones de la Tesorería Municipal. Los establecimientos que realicen diversas actividades concretas deberán obtener licencia por cada una de ellas."

³⁴ **"Artículo 140.** Las licencias, permisos y registros a que se refiere este capítulo, deberán obtenerse y cubrirse previamente a la iniciación de las actividades o a la realización de los actos que los motiven."

³⁵ **"Artículo 146.** Los titulares de los bienes inmuebles donde se realicen acciones urbanísticas deberán pagar los derechos correspondientes, a efecto de obtener los dictámenes, autorizaciones, aprobaciones, licencias, permisos, aportaciones, incorporaciones y certificaciones que se establecen en la ley en materia de desarrollo urbano y en esta ley, conforme a las tarifas y cuotas que se autoricen en las leyes de ingresos municipales."



se les ha de otorgar un régimen competencial suficiente para lograr el cabal cumplimiento de las finalidades públicas que se le han conferido.³⁶

90. Ahora bien, tales unidades administrativas suponen la existencia de un órgano, entendido este último como la reunión de una persona física (titular del órgano) y de un conjunto de facultades (competencia) por desarrollar.³⁷

91. A ese respecto, para determinar la competencia del órgano o autoridad que emite los actos en cuestión, debe tenerse presente el contenido del artículo 23 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco; 55 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, así como los diversos numerales 11 a 14 del Reglamento Interior de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco, que son del siguiente tenor:

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco

"Artículo 23. Son atribuciones del Tesorero:

"I. Efectuar la recaudación y cobro de impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales para fines específicos;"

Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco.

"Artículo 55. Las obras, trabajos, instalaciones o acciones no previstas en el presente ordenamiento, quedarán sujetas a las licencias o permisos que determine la Dirección, debiendo cumplir con todos los requisitos establecidos para el caso que más se ajuste a los (sic) solicitado. Lo relativo al pago de derechos e impuestos será determinado por la Tesorería Municipal, conforme a la Ley de Ingresos.

³⁶ Pérez Dayán, Alberto. *Teoría General del Acto Administrativo*. Porrúa, México, 6a. edición. Pág. 108.

³⁷ Ídem.



"Cuando se solicite autorización para realizar obras y ello implique la ruptura de pavimentos de concreto, se deberá hacer la reposición de losas completas, no se permitirá la reposición parcial de losas."

Reglamento Interior de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco.

"Artículo 11. Corresponde al Tesorero Municipal:

"I. Efectuar la recaudación y cobro de impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones y responsabilizarse de la recaudación depositada y el manejo de los valores a su cuidado;

"II. Verificar el cumplimiento por parte de los particulares de las disposiciones fiscales de aplicación municipal, de conformidad con el procedimiento que la ley establece, así como determinar y calificar las infracciones a disposiciones fiscales, en su caso, e imponer las sanciones o medidas cautelares que procedan;"

"Artículo 12. Para la determinación de las tarifas, cuotas o porcentajes que deban cubrir los contribuyentes y que se encuentren sujetos a un mínimo y a un máximo en la Ley de Ingresos Municipal, el Tesorero Municipal podrá fijarlos en los términos que establece la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

"Para la fijación del monto de las infracciones determinadas en la Ley de Ingresos Municipal, se aplicarán las sanciones correspondientes a las reglas establecidas en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

"Para la fijación de las multas impuestas por las autoridades fiscales, se aplicará el siguiente criterio: la sanción se reducirá en un 50% cincuenta por ciento de su monto si ésta se paga dentro de los 5 cinco días hábiles siguientes a la fecha de la correspondiente –4 de 11– notificación; si el pago se hace entre el día 5 cinco y el día 15 quince siguientes a la fecha en que se haga la notificación, la multa se reducirá en un 20% veinte por ciento de su monto, sin necesidad de que la autoridad que la impuso dicte nueva resolución. Pasados los 15 quince días, la multa se aplicará en su totalidad."



"Artículo 13. Para el mejor despacho de los asuntos de su competencia, la Tesorería Municipal contará con las siguientes Direcciones:

"I. Dirección de Ingresos;"

"Artículo 14. Son atribuciones y obligaciones de la Dirección de Ingresos:

...

"II. Controlar la existencia de créditos fiscales a favor del Municipio y sentar las bases de su liquidación de acuerdo a lo establecido en los ordenamientos fiscales;"

92. Con base en lo anterior, es dable destacar que lo relativo al pago de derechos e impuestos será determinado por la Tesorería Municipal, conforme a la ley de ingresos.

93. Asimismo, es oportuno precisar que, dentro de las facultades de la Tesorería Municipal, se encuentran:

a) Efectuar las recaudaciones de las contribuciones, entre ellas, los impuestos y derechos.

b) Verificar el cumplimiento de particulares.

94. En ese contexto, es válido afirmar, que la actividad de la autoridad administrativa emisora del acto –Treasorería Municipal–, deriva de normas jurídicas generales y abstractas, verificándose así un presupuesto fundamental y básico de cualquier acto administrativo, su competencia.

95. III. Son considerados como definitivos en términos de la legislación estatal aplicable.

96. Por último, tocante a este tema, se considera oportuno realizar algunas acotaciones:

I. Con el único propósito de definir la naturaleza de los actos impugnados, resulta oportuno tener presente el contenido de los artículos 8 y 9 de la Ley del



Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, que son del siguiente tenor:

Título segundo

Régimen jurídico de los actos administrativos

Capítulo I

De los Actos Administrativos

"Artículo 8. El acto administrativo, es la declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de su potestad pública, que crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u obligaciones de los administrados o entes públicos."

"Artículo 9. Los actos administrativos se clasifican, para el objeto de este ordenamiento, en definitivos, procedimentales o ejecutivos:

"I. Los definitivos, son aquellos actos administrativos que son un fin en sí mismo o que son el resultado de un procedimiento ordinario, por lo que éstos pueden ser:

"a) Declarativos: aquellos que sólo reconocen sin modificar una situación jurídica del administrado, pero resultan necesarios para la realización de algún trámite o acto administrativo; tales como: certificaciones, dictámenes técnicos, actos registrales, expedición de constancias, contestación de peticiones que no implican ningún otro acto administrativo o análogos;

"b) Regulativos: aquellos por virtud de los cuales la autoridad administrativa permite a un administrado determinado el ejercicio de alguna actividad que se encuentra regulada por la ley o reglamento; tales como: permisos, licencias, autorizaciones o análogos; y

"c) Constitutivos: aquellos por virtud de los cuales, se otorgan derechos o imponen obligaciones entre la autoridad administrativa y el administrado; tales como: concesiones, adjudicaciones y licitaciones;



"II. Los procedimentales, son los actos administrativos que, en conjunción con otros actos de la misma naturaleza ordenados y sistematizados, tienden a emitir un acto de autoridad definitivo; tales como: notificaciones, audiencias, autos, recursos, ofrecimiento y desahogo de pruebas y análogos; y

"III. Los ejecutivos son actos que en virtud de su carácter coercible, tienen como finalidad la ejecución de un acto administrativo definitivo; tales como: medios de apremio, procedimientos económicos de ejecución o análogos.

"Los ejemplos expresados en el presente artículo se hacen de manera enunciativa únicamente, más no de manera limitativa."

II. Conforme a las anteriores disposiciones normativas, reguladoras de las bases y principios de los actos administrativos en general, que resultan de aplicabilidad supletoria en materia de actos y procedimientos administrativos municipales, según su artículo 2, se obtiene lo siguiente:

III. El acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades administrativas, en ejercicio de su potestad pública, que crea, declara, reconoce, modifica, transmite o extingue, derechos u obligaciones de los administrados o entes públicos.

IV. **Se consideran actos administrativos definitivos aquellos que son un fin en sí mismos** o el resultado de un procedimiento ordinario, por lo que éstos pueden ser:

a) Declarativos: los que sólo reconocen, sin modificar una situación jurídica del administrado, pero que resultan necesarios para la realización de algún trámite o acto administrativo, como certificaciones, dictámenes técnicos, actos registrales, expedición de constancias, contestación de peticiones que no impliquen algún otro acto administrativo o análogos;

b) Regulativos: por virtud de los cuales la autoridad administrativa permite a un administrado el ejercicio de alguna actividad regulada, tales como permisos, licencias, autorizaciones o análogos; y,



c) Constitutivos: por los que se otorgan derechos o imponen obligaciones entre la autoridad administrativa y el administrado, como concesiones, adjudicaciones y licitaciones.

97. Atendiendo a lo anterior, este Pleno de Circuito estima que el acto impugnado en sede contenciosa administrativa, consistente en la propuesta de pago, que se materializa en el **recibo de pago** respectivo, cumple con las condiciones para ser considerado como un acto definitivo de autoridad, de los denominados "constitutivos"; precisamente por virtud de la obligación de un pago de derechos que la administración impone al administrado, para permitir el ejercicio de una actividad (edificación).

98. Lo anterior, porque tales actos sí resultan definitivos para efectos de la procedencia del juicio administrativo en su contra; en tanto que –como se dijo en el apartado "I" de los requisitos de procedencia–, se trata de actos emitidos por la administración municipal fiscal competente, que determina unilateralmente en cantidad líquida e inmodificable, a título de derechos, una obligación fiscal a cargo del contribuyente, quien se encuentra constreñido a aceptarla en tanto que es definitiva conforme a la propia legislación aplicable; máxime que constituye un requisito *sine qua non* de procedibilidad para la expedición de la prórroga de licencia de edificación pretendida por los particulares.

99. Para lo cual, basta recordar que la Tesorería Municipal de Zapopan, Jalisco, conforme a los referidos artículos 23 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco y 55 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, es la autoridad facultada para **determinar** el pago de derechos conforme a la ley de ingresos respectiva; derechos entre los que se encuentra la expedición de una propuesta de cobro respecto de una ampliación de una licencia de prórroga de edificación.

100. Así, el pago de la cantidad que aparece en la comentada propuesta de su cobro, es precisamente lo que posibilita la obtención del servicio de autorización de la prórroga de licencia que brinda el Municipio, pues derivado del gasto efectuado, **calculado por la propia autoridad municipal en uso de sus facultades y atribuciones**, respecto la cual, el interesado no tuvo injerencia alguna y, por ello, se colma la excepción al principio de autodeterminación que rige



en materia de contribuciones. De ahí que la propuesta de pago y su cobro, constituyen un acto definitivo, impugnable en el juicio contencioso administrativo.

101. No se desatiende la eventualidad de que, en algunos casos, no obstante que ya se hubiera determinado y realizado el pago de derechos correspondiente, a la postre no se otorgue la prórroga de la licencia respectiva; sin embargo, ello no incide en que la determinación y liquidación del pago de derechos relativo constituya un acto definitivo, pues no es realmente el otorgamiento de la prórroga de la licencia lo que generara la definitividad de este tipo de actos, sino que lo destacable es que la autoridad, en primer lugar, revisa los requisitos respectivos y luego fija la cantidad, faltando solamente el pago para otorgar la licencia ampliada; es ahí (en la determinación del monto a pagar) cuando se materializa el pronunciamiento definitivo de la autoridad.

102. En efecto, a diferencia de otras legislaciones, en donde la autoridad primero recibe el pago correspondiente y, después, en uso de sus facultades determina si se expide la licencia relativa o no, es decir, la definitividad no ocurre cuando la autoridad emite la prórroga de licencia de edificación, sino desde el momento en que ésta determina, de manera unilateral, la cantidad a pagar por concepto de derechos.

103. Así, acorde a la propia naturaleza de la autoliquidación, no corresponde a la autoridad la aplicación de una contribución **a menos de que como se indica, exista disposición expresa en ese sentido**; y de no ser así, entonces la propuesta que ésta haga sobre su cobro, no sería sino una modalidad más al cumplimiento de las obligaciones fiscales que de origen, le corresponden al contribuyente.

104. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, queda en evidencia que sí corresponde a la autoridad hacendaria (Tesorería Municipal de Zapopan Jalisco), determinar el monto a pagar en tratándose de derechos, y por ende, es quien fija y aplica la contribución en cantidad líquida al contribuyente de forma unilateral; ello, por tratarse de una obligación fiscal líquida determinada y, por ende, susceptible de ser considerada como un crédito fiscal exigible al contribuyente, en tanto que incluso, su incumplimiento, podría generar sanciones específicas, tales



como la prevista en el artículo 111, fracción VIII, inciso 8, de la indicada Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco.³⁸

105. Por las razones expuestas, la contribución que nos ocupa, participa de la naturaleza de ser un derecho por servicios de pago previo, donde la autoridad exactora al realizar el acto positivo de determinar y sentar las bases para la liquidación de una contribución que se refleja en el recibo correspondiente, condiciona de su pago al sujeto pasivo, pues de lo contrario no se prestará el servicio público solicitado (expedición de ampliación de licencia); de modo que no se trata de una autoliquidación, sino de una manifestación unilateral de voluntad y se trata de un acto que sí resulta impugnabile ante al citado Tribunal.

106. Bajo esa tónica, es dable establecer con certeza que, contrariamente a lo resuelto por uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, en casos como el que aquí se analiza, no cobra aplicación la jurisprudencia clave 2a./J. 140/2011 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES DE BIENES MUEBLES. EL RECIBO DE PAGO NO CONSTITUYE RESOLUCIÓN DEFINITIVA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)."

107. En efecto, basta remitirse a la ejecutoria que originó ese criterio jurisprudencial (contradicción de tesis 2016/2011), para advertir que se trata de una contribución de naturaleza ostensiblemente diferente a la que es materia de la contradicción, pues en ese caso se analizó un "impuesto sobre transmisiones patrimoniales", que contempla un proceso específico.

108. Así es, en ese caso, luego de analizar los artículos 22, 23 y 24 del Código Fiscal del Estado de Jalisco, así como el diverso numeral 9 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, la Superioridad precisó lo siguiente:

"Del contenido de los numerales reproducidos se advierte que el impuesto sobre transmisiones patrimoniales de bienes muebles previsto en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, **prevé un mecanismo de causación, deter-**

³⁸ Donde se determina que la falta de autorización de prórroga de licencia de edificación, es equivalente a dos tantos del monto del derecho de prórroga.



minación o liquidación, retención y entero en el que no interviene en forma directa la autoridad fiscal, pues este proceso se confiere en términos expresos del artículo 9 del citado ordenamiento normativo, a los notarios públicos o quienes hagan sus veces, a las instituciones fiduciarias y a los servidores públicos, quienes en su caso, deberán retener y enterar el impuesto causado por los actos o contratos en que intervengan, gravados por esa contribución."

109. Esto quiere decir que el impuesto de transmisiones patrimoniales analizado en la jurisprudencia 2a./J. 140/2011, así como en la ejecutoria que la originó, se contempla un mecanismo especial de causación, "**en el que no interviene en forma directa la autoridad fiscal**", pues en ese proceso se le confiere a los notarios públicos, o a quienes hagan sus veces, incluso a las instituciones fiduciarias, la facultad de determinar, retener y enterar el impuesto causado por los actos o contratos en que intervengan los fedatarios, gravados por el impuesto de referencia.

110. De ahí que, ese tipo de impuestos, no gozan de naturaleza definitiva para efectos de su impugnación en el juicio contencioso administrativo, precisamente por la intervención que tienen distintos entes, para efectos de la retención y entero de la contribución al momento de la celebración de los actos o contratos correspondientes, relativos a transmisiones patrimoniales, en donde intervienen los fedatarios públicos.

111. En cambio, por lo que hace al pago de derechos como requisito esencial para autorización de prórroga de licencias de edificación –como se explicitó con anterioridad–, con fundamento en el artículo 11 del Reglamento Interior de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco, es la autoridad fiscal-municipal quien interviene de forma directa en la recaudación y cobro de dicha contribución especial.

112. Por lo que hace a las facultades de comprobación de la Tesorería Municipal, es de destacarse que dicha autoridad exactora, según lo previene el artículo 45 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco,³⁹ en caso de no

³⁹ Para pronta referencia, se cita el texto. "**Artículo. 45.** Las facultades de la Tesorería Municipal para determinar la existencia de obligaciones fiscales, señalar las bases de su liquidación o fijarlas



cumplimentarse el pago relativo por concepto de derechos, que permita a los administrados prorrogar el término de la vigencia de las licencias de edificaciones municipales, tiene facultades para imponer sanciones por infracción a las disposiciones fiscales, así como la facultad de verificar el cumplimiento de dichas disposiciones; la cual se extingue en el término de cinco años.

113. Sin embargo, dicha facultad no implica, como sustenta uno de los Tribunales Colegiados contendientes, **que la propuesta y pago relativo del cumplimiento de la obligación, no vincule a la autoridad administrativa**, toda vez que se trata de una determinación realizada por la propia demandada, máxime que la facultad de verificar el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones fiscales, es respecto a los actos u omisiones de los contribuyentes, que autodeterminen el pago de sus obligaciones fiscales, no propiamente la revisión o verificación de los actos que la autoridad fiscal emite *motu proprio*.

114. Además, carecería de sustento legal que el contribuyente tuviera que esperar a que la autoridad hacendaria realizara sus facultades de verificación, que no necesariamente llevara a cabo en relación con todos los pagos que se realizan por concepto de derechos o esperar que trascurra el término de cinco años para estar en condiciones de combatir legalmente dicho pago de derechos, dado que, conforme a tal criterio, hasta ese momento podría considerarse definitivo para efectos del juicio administrativo estatal.

115. En apoyo a lo anterior, se invoca, por analogía, la tesis XXVII.3o.39 A (10a.), que se comparte, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, visible en la página 1992, Libro 53, Tomo III, abril de 2018 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de registro digital: 2016620, de título, subtítulo y texto siguientes:

"DERECHOS POR SERVICIOS PRESTADOS POR EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD POR CONCEPTO DE ANÁLISIS Y CALIFICACIÓN DE DOCUMENTOS QUE CONTENGAN ACTOS INSCRIBIBLES, ESTABLECIDOS EN EL

en cantidad líquida, para imponer sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, así como las facultades de verificar el cumplimiento o incumplimiento de dichas disposiciones, se extinguen en el término de cinco años, no sujeto a interrupción ni suspensión."



ARTÍCULO 203-BIS, INCISO A), DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. AL SER DE PAGO PREVIO, SU COBRO, MATERIALIZADO EN EL RECIBO DE PAGO RESPECTIVO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 153/2007). El artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación prevé diversos tipos de contribuciones, entre ellas, los impuestos y los derechos. Los primeros son una prestación que establece la ley a cargo de las personas que se encuentran en una hipótesis normativa, cuya modalidad de pago es la autodeterminación, en tanto que los segundos constituyen contraprestaciones en dinero que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio y que pueden originarse por: (i) el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; o, (ii) la recepción de servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. A su vez, los derechos pueden ser de: (i) pago previo, cuando el otorgamiento del servicio se condicione a éste; o, (ii) pago posterior, tratándose de servicios que se prestan antes del pago correspondiente y cuya declaración es voluntaria. Ahora bien, respecto al pago de impuestos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 91/2007-SS, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 153/2007, sostuvo que la autodeterminación no es un acto de autoridad reclamable a la autoridad señalada como ejecutora en el amparo contra leyes, al constituir el producto de la voluntad del gobernado mediante el cumplimiento espontáneo y oportuno de sus obligaciones fiscales y en el que la autoridad asume una actitud pasiva frente a la recaudación voluntaria del contribuyente; sin embargo, ese criterio es inaplicable a los derechos por servicios prestados por el Registro Público de la Propiedad por concepto de análisis y calificación de documentos que contengan actos inscribibles, establecidos en el artículo 203-Bis, inciso a), de la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, en virtud de que se trata de un derecho de pago previo que no constituye una autoliquidación, pues la autoridad realiza una conducta positiva en ejercicio de sus facultades, ya que determina su monto y condiciona la prestación del servicio al contribuyente, creando así una situación jurídica unilateral y obligatoria que se materializa con la emisión del recibo de pago respectivo, en donde no interviene la voluntad del contribuyente; de ahí que el cobro de los derechos señalados constituye un acto de autoridad impugnabile en el juicio de amparo indirecto."

116. Máxime que se desatiende que la prescripción prevista en el invocado numeral, constituye un medio para que el deudor se libere de una obligación tri-



butaria mediante el transcurso del plazo determinado en dicho numeral, pero no un requisito para otorgarle definitividad a los actos administrativos, como es, en el caso, la propuesta de pago y cobro de derechos de prórroga de licencia de construcción.

117. Esto es así, porque la prescripción fiscal pertenece al derecho sustantivo, ya que se refiere a la extinción de una obligación fiscal por el solo transcurso del tiempo fijado en la ley de la materia que, en este caso, es de cinco años. Tan es así, que el artículo 63 del citado ordenamiento legal, establece la prescripción como un derecho del contribuyente para liberarse del cumplimiento de obligaciones fiscales, toda vez que señala que la Tesorería Municipal, de oficio, podrá declarar o los particulares podrán solicitar que se declare la prescripción de algún crédito fiscal a su cargo o que se han extinguido las facultades de las autoridades para determinar o liquidarlo. De ahí que el transcurso de cinco años a que hace referencia el invocado artículo 45 no le otorgue definitividad al acto administrativo, sino que se trata de una sanción para la autoridad y de un derecho para el particular.

118. Consecuentemente, la actividad que realiza la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, goza de definitividad, si se toma en cuenta que los actos administrativos en cuestión (propuesta de pago y recepción de cobro), constituyen un proceso indisoluble de entero y recepción de contribuciones, que puede obtenerse en diferentes vías, como pudiera ser el pago previo de derechos por concepto de prórroga de licencia de edificación; o bien, con motivo de las facultades de verificación a que alude el citado numeral 45 de la Ley de Hacienda Municipal de la entidad para el caso de que se llevara a cabo la obra relativa sin contar con el permiso correspondiente. De ahí su procedencia conforme a lo previsto en el artículo 4.1, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

119. Por último, es oportuno mencionar que el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, resulta congruente y compatible con los estándares constitucionales y convencionales adoptados por el Estado Mexicano, especialmente el de tutela judicial efectiva, consagrado como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, que en esencia implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones



innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la *ratio* de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.

120. Resulta de apoyo a lo anterior, la tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del siguiente tenor:

"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la *ratio* de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados."⁴⁰

⁴⁰ Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 536, con número de registro digital: 2007064.



121. SEXTO. En atención a los anteriores razonamientos, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia la tesis siguiente:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA PROPUESTA DE COBRO Y RECEPCIÓN DEL PAGO DE LOS DERECHOS DE PRÓRROGA DE LA LICENCIA DE EDIFICACIÓN Y/O URBANIZACIÓN, CONSTITUYEN UN ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). El artículo 4, numeral 1, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, dispone que el Tribunal de Justicia Administrativa es competente para conocer del juicio que se promueva contra actos o resoluciones que fijen en cantidad líquida una obligación fiscal o den las bases para su liquidación, se emitan por autoridad fiscal competente y sean considerados como definitivos en los términos de la legislación estatal aplicable. En ese contexto, la propuesta de cobro y la recepción del pago de derechos por concepto de prórroga de la licencia de edificación, prevista en el artículo 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco (para los ejercicios fiscales de los años 2015 y 2016), se ubica en ese supuesto de procedencia del juicio citado, por las siguientes razones: A) Se fijan las bases específicas para su liquidación, previstas en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco. B) Se emiten por autoridad fiscal competente, es decir, es la propia Tesorería Municipal quien tiene facultades para efectuar las recaudaciones de las contribuciones, entre ellas, los impuestos y derechos, así como para verificar el cumplimiento de particulares. C) Son considerados como actos definitivos, pues con base en los artículos 8 y 9 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, los actos administrativos en análisis, cumplen con las condiciones para ser considerados como actos definitivos de autoridad, de los denominados "constitutivos"; precisamente, por constituir un requisito *sine qua non* de procedibilidad para la expedición de la prórroga de la licencia de edificación pretendida por los particulares. Consecuentemente, tal contribución participa de la naturaleza de un derecho por servicios de pago previo, en el que la autoridad exactora realiza el acto positivo de determinar y sentar las bases, de manera unilateral, para la liquidación de una contribución que se refleja en el recibo correspondiente. El criterio sustentado por este Pleno de Circuito, resulta congruente y compatible con el derecho humano de tutela judicial efectiva, consagrado en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso



efectivo que, en esencia, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial.

122. 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 este Pleno de Circuito.

Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito que sostuvieron criterios contradictorios; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, **por mayoría de cinco votos** de los Magistrados Juan José Rosales Sánchez (presidente interino del Pleno), Salvador Murguía Munguía, Roberto Charcas León,⁴¹ Oscar Naranjo Ahumada y Moisés Muñoz Padilla (ponente), así como el voto en contra del Magistrado Jacob Troncoso Ávila, quien formula voto particular.

Los nombrados Magistrados firman **de manera electrónica**, con fundamento en el Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en unión con el secretario de Acuerdos de este Pleno, Carlos Abraham Domínguez Montero, quien autoriza y da fe.

En el entendido de que la sesión plenaria en la que se resolvió el presente asunto, se llevó a cabo sin la asistencia del presidente del Pleno, Magistrado René Olvera Gamboa, quien en términos de la comunicación 2899/2020 de la

⁴¹ Con fundamento en el artículo 40 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en la presente sesión interviene el Magistrado Roberto Charcas León, en suplencia por ausencia del Magistrado Marcos García José, a quien de conformidad con el oficio SEPLE./GEN./001/2492/2020 de la Secretaría Ejecutiva del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, le fue autorizada extender su licencia médica del 19 de agosto al 18 de diciembre de 2020.



Secretaría Ejecutiva del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, cuenta con licencia de carácter médico, del cuatro al diecisiete de septiembre del año en curso y, por ende, con fundamento en el artículo 14 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, su sustitución temporal le corresponde al Magistrado Juan José Rosales Sánchez, por tratarse del integrante del Pleno con mayor antigüedad continua en este Circuito.⁴²

"El secretario de acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, en términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, certifica que: En cumplimiento a lo previsto en los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible."

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia XXVII.3o.39 A (10a.), XXVII.3o.40 A (10a.), 1a. CCXCI/2014 (10a.), 2a./J. 140/2011 y 2a./J. 153/2007 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas y del viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1290, con número de registro digital: 161068 y Tomo XXVI, agosto de 2007, página 367, con número de registro digital: 171860, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que emite el Magistrado Jacob Troncoso Ávila en la contradicción de tesis 27/2019.

Con el debido respeto a los integrantes del Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito, disiento del sentido de la ejecutoria que resuelve esta contradicción de tesis 27/2019, porque, contrario a lo que en ella se sostiene, en mi opinión el cobro y recepción de pago de los derechos por prórroga de

⁴² Conforme a la comunicación SECNO/3298/2019 de la Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, el Magistrado Juan José Rosales Sánchez tiene la misma antigüedad que el Magistrado René Olvera Gamboa, esto es, a partir del 1o. de octubre de 2014.



una licencia de construcción (urbanización o edificación) no constituye una resolución definitiva impugnable ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

En mi concepto, el citado pago no puede considerarse que constituya una declaración unilateral de la voluntad dictada por las autoridades demandadas en ejercicio de su potestad pública.

Es así porque el pago de los derechos por la prórroga de la licencia de urbanización no obedece propiamente a una determinación de la tesorería municipal emitida *motu proprio* sino que en realidad corresponde al entero que forma parte de una solicitud del propio contribuyente quien pretende la prórroga de la licencia que previamente le había sido otorgada y para lo cual únicamente se requiere que él realice el cálculo correspondiente tomando en cuenta el costo de aquella licencia al cual se le debe aplicar un determinado porcentaje (5%).

En efecto, en el artículo 63 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Zapopan, Jalisco, para los ejercicios 2015 y 2016, se establece lo siguiente:

"Artículo 63. Los términos de vigencia de las licencias y permisos a que se refiere el artículo 60 de esta ley, será por 24 meses; transcurrido este término, el solicitante pagará el 5% del costo de su licencia o permiso por cada bimestre de **ampliación de vigencia**; no será necesario el pago de éste cuando se haya dado aviso de suspensión de la obra, misma que no podrá ser mayor a 24 meses, en cuyo caso se tomará en cuenta el tiempo no consumido, a excepción de las demoliciones que será de 120 días como máximo.

"En el caso de las licencias y permisos que amparen dos o más edificaciones y que se emitan certificados de habitabilidad parcial de las obras ya concluidas, el pago de la ampliación de la vigencia será sólo por la superficie restante por edificar."

Del precepto transcrito no se evidencia que sea la tesorería municipal la que deba efectuar el cálculo correspondiente y que sea con base en ello que se deba efectuar el pago, sino más bien se evidencia que al tener que efectuarse ese pago en un porcentaje del 5% del costo de la licencia por cada bimestre de prórroga es el propio solicitante el que está en aptitud de llevar a cabo el cálculo correspondiente, pues será él quien manifieste el plazo de la prórroga que pretende y, en todo caso, constituye un requisito dentro de un procedimiento administrativo tendente a obtener dicha prórroga y no un acto aislado que contenga una manifestación unilateral de voluntad de la autoridad.



Aunado a que a pesar de ese cálculo se encuentran a salvo las facultades de la autoridad municipal para verificar que el pago se hubiere realizado de manera correcta.

Asimismo, el hecho de que el **recibo de pago del derecho** sea emitido por parte de la autoridad recaudadora como prueba de la recepción o cobro de la referida contribución no lo convierte en un acto de la autoridad que pueda catalogarse como resolución definitiva, puesto que no está creando una situación jurídica en la que sólo intervenga la voluntad de la autoridad y que ponga fin a un procedimiento o sea una manifestación aislada de tal voluntad que se imponga de manera obligatoria al contribuyente.

Incluso el hecho de que sea una condición para que el contribuyente pueda recibir un servicio por parte del Estado, como contraprestación por el pago de la contribución, no releva sino que se trata de un requisito para el trámite correspondiente.

Al respecto, considero que, contrario a lo que se sostiene en la ejecutoria, la recepción o cobro del derecho depende de la propia actitud del contribuyente quien al pretender la prestación del servicio se ubica en el supuesto establecido en la ley, mientras que la autoridad municipal solamente lo recibe a virtud de la solicitud del interesado y queda sujeto a que corresponda al monto que fue cobrado por la licencia, al porcentaje previsto en la ley y al periodo que abarcará esa prórroga.

De manera que aun cuando el pago del derecho sea una condicionante para que se preste el servicio público, lo cierto es que no por ello constituye una manifestación unilateral de la voluntad de la autoridad, sino que, por el contrario, forma parte de un trámite que adquiere definitividad hasta que se resuelve sobre la solicitud en la cual se podrá considerar válido ese pago por estar ajustado al monto previsto en la ley y con base fundamentalmente en la cantidad pagada por la licencia previamente autorizada.

En relación con los argumentos en que se sustenta la ejecutoria que no comparto, de manera relevante me parece pertinente destacar que los artículos 34, 36, 46, 47, 52, 55 y 58 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan en que se sustenta la decisión, regulan el trámite de la expedición de las licencias de construcción, no así la prórroga que solamente está prevista en el artículo 59 de ese reglamento, en el cual se establecen los requisitos respectivos siendo los siguientes:

I. Solicitud multitrámite, firmada por el propietario, representante legal o apoderado;



- II. Identificación oficial conforme al artículo 14 de ese reglamento;
- III. Licencia autorizada por la Dirección en original o copia certificada;
- IV. Registro vigente del director responsable en Obra;
- V. Estar al corriente del pago del impuesto predial; y
- VI. Acreditar el pago de los derechos señalados en la ley de ingresos.

En esto el trámite de solicitud de prórroga claramente difiere de lo establecido en el trámite de la expedición de la licencia y con base en lo cual en la ejecutoria se pretende justificar que se trata de una manifestación unilateral de voluntad de la tesorería municipal.

En efecto, en la ejecutoria se pretende evidenciar que es la autoridad municipal la que determina el monto a pagar con base en lo previsto en el artículo 52 del referido reglamento, pues en él se establece que cuando se autorice el proyecto ejecutivo, el interesado deberá realizar el pago de derechos que señale la Tesorería Municipal, conforme a la ley de ingresos, sin embargo, esto no es aplicable a la prórroga de licencia, pues en el trámite de ésta no se requiere presentar ningún proyecto ejecutivo, sino simplemente se parte de la licencia ya autorizada y el monto que ya se pagó por su expedición.

De igual manera, lo establecido en el artículo 55 del Reglamento de Construcción para el Municipio de Zapopan, Jalisco, no resulta aplicable al trámite, porque incluso ese precepto claramente establece que sólo regula "las obras, trabajos, instalaciones o acciones no previstas en el presente ordenamiento", de manera que la expresión "lo relativo al pago de derechos e impuestos será determinado por la Tesorería Municipal, conforme a la ley de ingresos", se refiere a esos trámites diversos a los regulados en el propio reglamento, entre los que sí se encuentra el de prórroga de licencia.

Los demás preceptos que se citan respecto a las facultades del tesorero municipal no resultan relevantes para sustentar la conclusión a que se llega en la ejecutoria en cuestión, porque en ellos solamente se trata de manera general lo relativo a la recepción por la autoridad municipal tanto de los derechos como el resto de las contribuciones, como son impuestos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y participaciones.

Por estas razones no comparto la ejecutoria que resuelve esta contradicción de tesis, dado que para llegar a la conclusión de que el cobro y recepción de pago



de los derechos por prórroga de una licencia de construcción sí constituye una resolución definitiva, se están introduciendo cuestiones distintas a las que son propias del trámite de prórroga.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, en términos del artículo 62, párrafo tercero, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos, certifica que: En cumplimiento a lo previsto en los artículos 71, fracción VIII, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se suprime la información considerada sensible."

Este voto se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA PROPUESTA DE COBRO Y RECEPCIÓN DEL PAGO DE LOS DERECHOS DE PRÓRROGA DE LA LICENCIA DE EDIFICACIÓN Y/O URBANIZACIÓN, CONSTITUYEN UN ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). El artículo 4, numeral 1, fracción I, inciso g), de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, dispone que el Tribunal de Justicia Administrativa es competente para conocer del juicio que se promueva contra actos o resoluciones que fijen en cantidad líquida una obligación fiscal o den las bases para su liquidación, se emitan por autoridad fiscal competente y sean considerados como definitivos en los términos de la legislación estatal aplicable. En ese contexto, la propuesta de cobro y la recepción del pago de derechos por concepto de prórroga de la licencia de edificación, prevista en el artículo 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco (para los ejercicios fiscales de los años 2015 y 2016), se ubica en ese supuesto de procedencia del juicio citado, por las siguientes razones: A) Se fijan las bases específicas para su liquidación, previstas en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco. B) Se emiten por autoridad fiscal competente, es decir, es la propia Tesorería Municipal quien tiene facultades para efectuar las recaudaciones de las contribuciones, entre ellas, los impuestos y derechos, así como para verificar el cumplimiento de particulares. C) Son considerados como actos definitivos, pues con base en los artículos 8 y 9 de la Ley del Procedimiento Administrativo del



Estado de Jalisco y sus Municipios, los actos administrativos en análisis, cumplen con las condiciones para ser considerados como actos definitivos de autoridad, de los denominados "constitutivos"; precisamente, por constituir un requisito *sine qua non* de procedibilidad para la expedición de la prórroga de la licencia de edificación pretendida por los particulares. Consecuentemente, tal contribución participa de la naturaleza de un derecho por servicios de pago previo, en el que la autoridad exactora realiza el acto positivo de determinar y sentar las bases, de manera unilateral, para la liquidación de una contribución que se refleja en el recibo correspondiente. El criterio sustentado por este Pleno de Circuito, resulta congruente y compatible con el derecho humano de tutela judicial efectiva, consagrado en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo que, en esencia, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.
PC.III.A. J/90 A (10a.)

Contradicción de tesis 27/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Quinto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 7 de septiembre de 2020. Mayoría de cinco votos de los Magistrados Salvador Murguía Munguía, Roberto Charcas León, Juan José Rosales Sánchez, Oscar Naranjo Ahumada y Moisés Muñoz Padilla. Ausente: René Olvera Gamboa. Disidente: Jacob Troncoso Ávila. Ponente: Moisés Muñoz Padilla. Secretario: Carlos Abraham Domínguez Montero.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 86/2019, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 328/2018.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO PROCEDE CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL JUEZ DE CONTROL, CONSISTENTES EN LA ACEPTACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA OFRECIDOS POR ALGUNA DE LAS PARTES, EN LA ETAPA INTERMEDIA DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 4/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 27 DE OCTUBRE DE 2020. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ ELÍAS GALLEGOS BENÍTEZ, QUIEN FORMULA VOTO CONCURRENTENTE, MARÍA TERESA ZAMBRANO CALERO, JUAN CARLOS ZAMORA TEJEDA, MARÍA DEL CARMEN CORDEIRO MARTÍNEZ, JOSÉ MARTÍN HERNÁNDEZ SIMENTAL Y CUAUHTÉMOC CUÉLLAR DE LUNA. DISIDENTE: REFUGIO NOEL MONTOYA MORENO, QUIEN FORMULA VOTO PARTICULAR. PONENTE: JOSÉ MARTÍN HERNÁNDEZ SIMENTAL. SECRETARIA: MARTHA CECILIA ZÚÑIGA ROSAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.**

6. Competencia. Este Pleno de Circuito es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los Acuerdos Generales 8/2015 y 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal relativos a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero y quince de diciembre, ambos de dos mil quince; por tratarse de una posible discrepancia entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de este



Circuito y corresponde, exclusivamente a este órgano, dilucidarla y determinar, en su caso, cuál será el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia.

SEGUNDO.—**Legitimación.**

7. Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por la parte recurrente en los recursos de queja que conforman los criterios discrepantes.

TERCERO.—**Criterios contendientes.**

8. Para determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se impone analizar las consideraciones y argumentos en que los Tribunales Colegiados de Circuito basaron sus resoluciones.

A. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua.

El indicado Tribunal Colegiado de Circuito en sesión de doce de julio de dos mil diecinueve, resolvió el **recurso de queja penal 72/2019**, cuyos antecedentes se resumen a continuación:

1. El quejoso reclamó en el amparo indirecto los acuerdos dictados en la audiencia intermedia, consistentes en la no exclusión de los medios de prueba relativos a la testimonial a cargo de un Policía Federal Ministerial, la cual versaría respecto de los datos de prueba recabados durante la investigación, específicamente en relación a la entrevista de individualización realizada al quejoso; así como la incorporación de las diversas documentales que, a su criterio, constituían un acto de imposible reparación.

2. El Juez Noveno de Distrito en el Estado de Chihuahua desechó la demanda de amparo al considerar que los actos reclamados en el juicio de amparo



no afectaban de manera cierta e inmediata alguno de los derechos fundamentales de la Carta Magna, pues de ninguna forma son constitutivos de derechos ni de condena, sino que exclusivamente son actuaciones que forman parte del procedimiento derivado de la causa.

El Tribunal Colegiado, por mayoría de votos, consideró fundados los agravios planteados y resolvió *revocar el auto recurrido*, para el efecto de que el Juez de Distrito, de no existir un motivo de improcedencia diverso, admitiera la demanda de amparo solicitado. Sus consideraciones, en lo que interesa, fueron las siguientes:

- El acto reclamado destacado que se atribuye a la autoridad responsable, deriva de la fase intermedia del proceso penal acusatorio.

- Conforme al amparo directo en revisión 669/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las violaciones cometidas en etapas previas a la de juicio oral ya no pueden ser abordados en amparo directo, por lo que a su juicio en el caso no es notoria y manifiesta la causa de improcedencia invocada por el Juez de Distrito al desechar la demanda de amparo, porque dichas violaciones deben ser materia de estudio en amparo indirecto (pues de no considerarlo de ese modo, se dejaría al solicitante de amparo en estado de indefensión).

- El objeto de esa etapa procesal (intermedia) es el ofrecimiento y admisión de medios de prueba, siendo en ella donde el imputado puede plantear argumentos relacionados con la vulneración a derechos fundamentales y como además, las partes se encuentran obligadas a hacer valer sus inconformidades en el momento o etapa correspondiente y, de no hacerlo, se entiende por regla general que se ha agotado tal posibilidad.

- Una vez expresados por las partes los argumentos de que se trate, durante la etapa intermedia, el Juez de Control debe emitir el pronunciamiento correspondiente; y, en caso de inconformidad, el imputado deberá acudir a los medios de defensa a su alcance, sin posibilidad de que este debate pueda ser retomado o reabierto posteriormente en etapa de juicio; por ende, es necesario que las cuestiones relativas a la admisión, inadmisión o exclusión probatoria



derivadas de violaciones a derechos fundamentales, queden definitivamente dilucidadas de forma previa a la apertura del juicio oral.

- Sólo podrá ser objeto de revisión constitucional en sede de juicio de amparo directo la violación al derecho en cuestión, cuando la misma se materialice durante la tramitación de la etapa de juicio oral; en consecuencia, las cuestiones inherentes a admisión, inadmisión y exclusión probatoria deberán ser debatidas e impugnadas durante las etapas correspondientes del procedimiento.

- Acorde a las directrices de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ se destacó que la eventual afectación a sus derechos sustantivos, no podrá ser alegada en la etapa de juicio oral –que es la fase donde se abordarán los temas que atañen a su libertad personal– por lo que en consecuencia se dejaría en estado de indefensión al impetrante ante actos que en juicio pudieran ser de imposible reparación y, de ese modo, realmente se estén afectando derechos sustantivos del solicitante de protección constitucional.

- Concluyó que por regla general el amparo indirecto es procedente contra violaciones acaecidas en etapa intermedia en razón de la exclusión de pruebas y acontecimientos propios de dicha etapa, porque al respecto, se afectan en forma preponderante y superior derechos fundamentales sustantivos de acceso efectivo a la justicia y defensa adecuada, contenidos en los artículos 17 y 20 constitucionales.

¹ Se reiteró la aplicación de la tesis aislada 1a. LI/2018 (10a.), identificada con el título: "PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO. DE SU INTERPRETACIÓN SE DESPRENDE LA OBLIGACIÓN DE LAS PARTES DE HACER VALER SUS INCONFORMIDADES EN EL MOMENTO O ETAPA CORRESPONDIENTE.". Asimismo, se retomaron los razonamientos de la tesis aislada 1a. LII/2018 (10a.), también motivada en el amparo en revisión 669/2015, con el título: "ETAPA INTERMEDIA DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO. UNO DE SUS OBJETIVOS ES DEPURAR EL MATERIAL PROBATORIO QUE SE VA A DESAHOJAR EN EL JUICIO ORAL, EXCLUYENDO AQUÉL (SIC) QUE SE HAYA OBTENIDO CON VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES.". Además, el criterio se hizo patente de acuerdo con el contenido de la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación LII/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, visible en el Libro 55, Tomo II, correspondiente al mes de junio de 2018, página 958, con número de registro digital: 2017055, con el título: "DIFERENCIAS EN EL DEBATE PROBATORIO DE LA ETAPA INTERMEDIA Y EL JUICIO ORAL EN RELACIÓN CON LA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES."



B. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

En sesión de diez de mayo de dos mil diecinueve, el indicado Tribunal Colegiado de Circuito resolvió el recurso de queja número **60/2019**. Los antecedentes del caso son los siguientes:

1. El quejoso reclamó en amparo indirecto el auto por el cual el Juez de Control admitió en la etapa intermedia la declaración de un testigo y el peritaje en materia de avalúo y capitalización de renta sobre el bien inmueble materia del delito de despojo.

2. El Juez de Distrito desechó la demanda de amparo, porque a su juicio no son de aquellos que violen derechos sustantivos contenidos en la Constitución Federal, que haga procedente el juicio de amparo indirecto.

El Tribunal Colegiado desestimó los agravios planteados y resolvió *declarar infundado* el recurso de queja. Sus consideraciones, en lo que interesa, fueron las siguientes:

- El acto reclamado –auto del Juez de Control por el cual admite en la etapa intermedia las pruebas mencionadas– no es de aquellos que violen derechos sustantivos, contenidos en la Constitución Federal, pues pretende demostrar el monto que se deba resarcir para reparar los daños causados en la esfera patrimonial de la víctima y no constituyen pruebas ilícitas; además, de ser valoradas en el juicio oral de manera desfavorable al acusado, estará en posibilidad de impugnar ese aspecto en el amparo directo y controvertir la sentencia definitiva en todo aquello que le perjudique.

- No es aplicable la tesis 1a. LII/2018 (10a.)² de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que determinó que será en la etapa

² Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. LIII/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, visible en el Libro 55, Tomo II, correspondiente al mes de junio de 2018, página 958, con número de registro digital: 2017055, con el título: "DIFERENCIAS EN EL DEBATE PROBATORIO DE LA ETAPA INTERMEDIA Y EL JUICIO ORAL EN RELACIÓN CON LA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES."



intermedia en donde el imputado deba expresar los planteamientos que considere pertinentes en torno a la vulneración de sus derechos fundamentales que haya causado un impacto en la obtención de medios de prueba y solicitar la exclusión del material probatorio que se va a desahogar en el juicio oral, en la medida en que deben ser excluidos los medios de convicción obtenidos con vulneración a derechos fundamentales.

- Como la exclusión de los medios de prueba que pretende el recurrente no derivan de violación a derechos fundamentales, pues no se trata de pruebas obtenidas en forma ilícita, sino que se cuestionan la cualidades del perito y la pertinencia del dictamen pericial en materia de valuación, sin duda no afectan de manera cierta e inmediata derechos sustantivos del recurrente; de ahí que la admisión de esas probanzas no constituye un acto cuya ejecución sea de imposible reparación que haga procedente el juicio de amparo biistancial, pues podrá cuestionar en amparo directo la valoración que se efectúe, en su caso, en la sentencia definitiva de no resultarle favorable.

C. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.

El indicado Tribunal Colegiado de Circuito, en sesión de siete de junio de dos mil diecinueve resolvió el recurso de queja penal 107/2019. Los antecedentes del asunto son los siguientes:

1. La Juez de Distrito desechó la demanda de amparo, en la que reclamaron del Juez de Distrito del Centro de Justicia Penal Federal en Chihuahua, en funciones de Juez de Control, en una causa penal, la admisión de pruebas ofrecidas por el Ministerio Público en la audiencia celebrada con fecha primero de marzo de dos mil diecinueve, así como la emisión del auto de apertura a juicio oral y de la Jueza de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio, en funciones de tribunal de enjuiciamiento, en la citada causa penal, la pretensión de llevar a cabo la audiencia de juicio oral como tribunal de enjuiciamiento con base en pruebas obtenidas de manera ilícita y con violación a sus derechos fundamentales.

2. Consideró la juzgadora de amparo que el primero de los actos reclamados no es de imposible reparación para efectos del juicio constitucional, pues



define las cuestiones de carácter procesal, a que se refiere el artículo 347 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que por su naturaleza no afectan directa y materialmente derechos sustantivos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano; y el segundo, porque no es un acto de ejecución irreparable, lo anterior tomando en consideración que el artículo 482 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que procederá la reposición del procedimiento cuando se hubiera violado el derecho de defensa adecuada o de contradicción, siempre y cuando trascienda en la valoración del tribunal de enjuiciamiento y que cause perjuicio, de modo que mediante la promoción del recurso ordinario respectivo la parte quejosa tiene la posibilidad de reparar dicha violación en una instancia anterior, si es que tal proceder trasciende al resultado del fallo.

El Tribunal Colegiado desestimó los agravios planteados y resolvió *confirmar el acuerdo recurrido*. Las consideraciones, en lo que interesa, son las siguientes:

- Como líneas argumentativas previas a su decisión, atendió al contenido de la ejecutoria de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.),³ así como a lo resuelto en el amparo directo en revisión 2058/2017, que fue uno de los precedentes con los que se conformó la indicada jurisprudencia.

- Además, bajo el sustento de la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.)⁴ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que la determinación de **admitir** medios de prueba ofrecidos por el Ministerio Público, no afecta

³ Los datos de localización, son los siguientes: Décima Época, con el número de registro digital: 2018868. Instancia: Primera Sala, tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, materias común, penal, tesis 1a./J. 74/2018 (10a.), página 175, con el título y subtítulo: "VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES COMETIDAS EN UN PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL."

⁴ Registro digital: 2006589, Décima Época. Instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo 1, junio de 2014, tesis P./J. 37/2014 (10a.), página 39, con el título y subtítulo: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN



derechos sustantivos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, sino que se está frente a una violación procesal susceptible de ser reparada incluso durante el desarrollo del juicio oral, en donde la defensa puede controvertir el desahogo y valoración de las pruebas con argumentos estrechamente vinculados con violación a derechos fundamentales, lo que el Juez o tribunal de enjuiciamiento deberá tomar en cuenta al momento de emitir la sentencia, considerando, en su caso, lo dispuesto en la fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional, que establece que carecen de valor las pruebas obtenidas con violación a derechos fundamentales.

- El auto de apertura a juicio, emitido en la audiencia intermedia, dentro de la causa penal, no es de imposible reparación para efectos del amparo, ya que únicamente define cuestiones de carácter procesal, que no afectan derechos sustantivos de los imputados. Es decir se trata de una infracción meramente adjetiva o intraprocesal, cuya consecuencia se limita únicamente a decretar el cierre de la etapa intermedia o de preparación de juicio oral, precisando las pruebas a desahogar y los hechos de la acusación, y con ello dar inicio a la etapa de juicio.

- La regla general de que los actos relacionados con la admisión o exclusión de pruebas, constituyen violaciones procesales que deben ser reclamadas en el juicio de amparo directo que se promueva en contra de la sentencia definitiva que ponga fin al juicio, admite excepciones, condicionadas éstas a que las partes deben llevar o someter a debate cualquier cuestión relacionada con la prueba ilícita, en cada etapa, pero con diferentes efectos; debiendo agotarse, en su caso, el principio de definitividad, en el entendido de que sólo se excluye la prueba hasta la etapa intermedia, mientras que en el juicio oral, el debate sobre la probable prueba ilícita sólo puede influir en la valoración, ya no en la exclusión, previo debate. Es decir, habrá casos en los que por excepción sea procedente el amparo indirecto, en contra de los actos relacionados con la admisión o exclusión de pruebas en la etapa intermedia.

QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."



Por otra parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito** resolvió la **queja penal 49/2019**. Los antecedentes del asunto son los siguientes:

1. Que la quejosa reclamó en amparo indirecto, del Juez de Control, la resolución dictada en la audiencia celebrada en la causa penal, que fuera convocada para el desahogo de la audiencia intermedia, y en la cual, en virtud del incidente interpuesto por el defensor particular del imputado, se ordenó **la reapertura de la investigación complementaria por un mes**, a efecto de que el Ministerio Público le notificara de forma personal el acuerdo dictado por esa representación el once de agosto de dos mil dieciocho, en el que se **negó al imputado el desahogo de una pericial** en materia de psicología forense que se practicaría en el menor víctima, así como la ampliación de su declaración.

2. El Juez de Distrito desechó la demanda de amparo al considerar que el acto reclamado de acuerdo a su naturaleza, sólo tiene efectos intraprocesales y no produce efectos de imposible reparación, entendidos estos como aquellos que afecten materialmente derechos sustantivos.

El Tribunal Colegiado desestimó los agravios planteados y resolvió *confirmar el acuerdo recurrido*. Las consideraciones, en lo que interesa, se sustentan en los argumentos siguientes:

- Bajo el sustento de la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.)⁵ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esencia se resolvió que la orden de reabrir la investigación complementaria en términos del artículo 333 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no tiene una ejecución de imposible reparación, toda vez que no afecta materialmente alguno de los derechos sustantivos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

⁵ Registro digital: 2006589, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo 1, junio de 2014, tesis P./J. 37/2014 (10a.), página 39. "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."



en los tratados de internacionales de los que México es Parte, sino que produce efectos meramente procesales.

- No constituyó obstáculo lo resuelto en la ejecutoria del amparo directo en revisión 669/2015, debido a que la irreparabilidad de la ejecución de los actos en juicio, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, depende de la afectación material de derechos sustantivos de tales actos, no de la imposibilidad de analizar en amparo directo violaciones cometidas en etapas previas a la de juicio oral, pues obviamente las consideraciones que sustentan la jurisprudencia resultante no son actos en juicio, aunado a que del propio criterio emana la obligación de las partes en el procedimiento de hacer valer sus planteamientos en la etapa correspondiente y el juicio de amparo es ajeno a ese procedimiento.

- Tampoco significó que si bien la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.), determinó que las violaciones cometidas en un procedimiento penal acusatorio no son susceptibles de analizarse en amparo directo cuando ocurren en etapas previas al juicio oral; también era verdad que la procedencia del amparo indirecto contra actos en el juicio tiene como presupuesto que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, lo que ocurre cuando afectan materialmente derechos sustantivos; extremo que no se actualizó por el hecho de que el criterio jurisprudencial en cita acote el análisis de violaciones a derechos fundamentales en amparo directo a las acaecidas en el juicio oral, habida cuenta que las eventuales transgresiones en otra etapa del procedimiento penal acusatorio, adversarial y oral siguen siendo adjetivas no sustantivas.

- Finalmente, se precisó que la regla general de que los actos relacionados con la admisión o exclusión de pruebas, constituyen violaciones procesales que deben ser reclamadas en el juicio de amparo directo que se promueva en contra de la sentencia definitiva que ponga fin al juicio, admite excepciones, condicionadas éstas a que las partes deben llevar o someter a debate cualquier cuestión relacionada con la prueba ilícita, en cada etapa, pero con diferentes efectos; debiendo agotarse, en su caso, el principio de definitividad, en el entendido de que sólo se excluye la prueba hasta la etapa intermedia, mientras que en el juicio oral, el debate sobre la probable prueba ilícita sólo puede influir en la valoración, ya no en la exclusión, previo debate. Es decir, habrá casos en los



que por excepción sea procedente el amparo indirecto, en contra de los actos relacionados con la admisión o exclusión de pruebas en la etapa intermedia.

Por último, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito** resolvió la queja penal 59/2019, precisando como antecedentes relevantes del asunto que:

1. En el amparo indirecto se reclamaron la determinación adoptada por la Juez de Control del Distrito Judicial Morelos, en la audiencia intermedia, de **admitir** los medios de prueba ofrecidos por la agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, dentro de una causa penal, y el auto de apertura a juicio, emitido por la Juez de Control dentro de la misma causa penal.

2. La Juez de Distrito desechó la demanda de amparo, porque a su juicio la determinación de la Juez de Control relacionada con los medios de prueba acaecida en la etapa intermedia, constituye un acto de naturaleza intraprocesal susceptible de impugnarse en términos de los artículos 171 y 173, apartado B, fracciones X y XIX, de la Ley de Amparo, en el amparo directo que se promueva contra la sentencia definitiva, pues no actualiza algún caso de excepción para la procedencia en la vía indirecta; asimismo consideró que el auto de apertura a juicio oral tampoco es un acto de imposible reparación para efectos del amparo, pues define las cuestiones de carácter procesal, a que se refiere el artículo 347 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que por su naturaleza no afectan directa y materialmente derechos sustantivos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

El Tribunal Colegiado consideró infundados los agravios planteados y resolvió *confirmar el acuerdo recurrido*. Las consideraciones que tuvo, en lo medular, son las siguientes:

- Bajo el sustento de la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.)⁶ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que el acto reclamado con-

⁶ Registro digital: 2006589, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo 1, junio de 2014, tesis P./J. 37/2014 (10a.), página: 39. "PERSONALIDAD.



sistente en la determinación de **admitir** medios de pruebas ofrecidos por el Ministerio Público, no afecta derechos sustantivos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, sino que se está frente a una violación procesal susceptible de ser reparada incluso durante el desarrollo del juicio oral, en donde la defensa puede controvertir el desahogo y valoración de las pruebas con argumentos estrechamente vinculados con violación a derechos fundamentales, lo que el Juez o tribunal de enjuiciamiento deberá tomar en cuenta al momento de emitir la sentencia, considerando, en su caso, lo dispuesto en la fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional, que establece que las pruebas obtenidas con violación a derechos fundamentales son nulas.

- El auto de apertura a juicio, emitido por la Juez Control del Distrito Judicial Morelos, en la audiencia intermedia, dentro de la causa penal, no es un acto de imposible reparación para efectos del amparo, ya que únicamente define cuestiones de carácter procesal, que no afectan derechos sustantivos del quejoso, ahora recurrente.

- Lo resuelto en el amparo directo en revisión 669/2015, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es obstáculo a la conclusión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, relativa a que las etapas del procedimiento penal acusatorio se suceden irreversiblemente una tras otra, y solamente superada una etapa se puede comenzar con la siguiente, sin la posibilidad de renovarlas o reabrir las; puesto que la irreparabilidad de la ejecución de los actos en juicio, para efectos de procedencia del amparo indirecto, depende de la afectación material de derechos sustantivos de tales actos, no de la imposibilidad de analizar en amparo directo violaciones cometidas en etapas previas a la de juicio oral, además de que en esa ejecutoria se establece la obligación de las partes en el procedimiento de hacer valer sus planteamientos en la etapa correspondiente, y el juicio de amparo es ajeno a ese procedimiento.

EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."



• Conforme a lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 2058/2017, con el propósito de lograr que el juicio de amparo funcione acorde con la estructura del Nuevo Sistema de Justicia Penal, es necesario interpretar el apartado B del artículo 173 de la Ley de Amparo en armonía con el artículo 20 constitucional, en el sentido de que el estudio de violaciones procesales en amparo directo debe limitarse exclusivamente a las ocurridas en la audiencia de juicio; sin que se vea la posibilidad de que si existen violaciones procesales cometidas en las diversas etapas del juicio, con trascendencia a derechos fundamentales, puedan controvertirse por las partes en el procedimiento mediante los recursos correspondientes.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.**

9. Señalados los criterios objeto de la denuncia, debe establecerse si en el caso se actualiza la contradicción de tesis.

En principio, cabe destacar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado 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.

Lo anterior quedó plasmado en la jurisprudencia P./J. 72/2010 (9a.) del Pleno del Máximo Tribunal de Justicia del País, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el número de registro digital: 164120, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, visible en la página 7 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."

En complemento, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que como la finalidad de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos a fin de generar seguridad jurídica; y para que exista una contradicción de tesis, debe verificarse:

1. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en donde 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.

2. Que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación 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.

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.

Lo expuesto deriva de la jurisprudencia 1a./J. 22/2010 (9a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con el número de registro digital: 165077, Tomo XXXI, correspondiente al mes de marzo de 2010, visible en la página 122, de rubro y texto siguientes:

"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."

En ese orden de ideas, existe la contradicción de tesis denunciada, con excepción de lo resuelto en el asunto correspondiente al **recurso de queja 49/2019 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, por las razones que serán expuestas en la parte final del proyecto.

Relativo a la existencia de la confrontación de criterios, con base en el método de interpretación genético-teleológica, para efecto de determinar el problema jurídico y establecer el supuesto fáctico coincidente entre las ejecutorias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, se atenderá a la naturaleza de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto de origen.

En la ejecutoria emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, que resolvió el recurso de queja 72/2019, el quejoso reclamó los acuerdos dictados en la audiencia intermedia, relativos a la **no exclusión de la prueba** testimonial a cargo de un Policía Federal Ministerial, la cual versaría respecto de los datos de prueba recabados durante la investigación, específicamente en relación a la entrevista de individualización realizada al quejoso; así como la incorporación de las diversas documentales.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, que falló el recurso de queja 60/2019, se impuso de un expediente en el que la parte quejosa reclamó el auto por el cual el Juez de



Control **admitió** en la etapa intermedia la declaración de un testigo y el peritaje en materia de avalúo y capitalización de renta sobre el bien inmueble materia del delito de despojo.

Finalmente, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja penal 107/2019, consideró que el acto reclamado se atribuyó al Juez de Distrito del Centro de Justicia Penal Federal en Chihuahua, en funciones de Juez de Control, en una causa penal, al que se reclamó la **admisión** de pruebas ofrecidas por el Ministerio Público.

El propio Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver el recurso de queja penal 59/2019, precisó entre los antecedentes relevantes del asunto, que en el amparo indirecto se reclamaron la determinación adoptada por la Juez de Control del Distrito Judicial Morelos, en la audiencia intermedia, de **admitir** los medios de prueba ofrecidos por la agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, dentro de una causa penal, y el auto de apertura a juicio, emitido por la Juez de Control dentro de la misma causa penal.

Del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los órganos jurisdiccionales contendientes examinaron esencialmente un mismo problema jurídico, relacionado con la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de determinaciones tomadas en la audiencia intermedia por el Juez de Control, relativas a la admisión de pruebas.

De ahí que existe la contradicción de tesis planteada y **se cumple con el primer requisito relativo a que los Tribunales Colegiados de Circuito hayan ejercido su arbitrio judicial para resolver una cuestión litigiosa sobre un mismo punto de derecho**, pues los órganos colegiados se ocuparon de analizar recursos de queja en los que se controvertió la decisión de diversos Jueces de Distrito que resolvieron sobreseer en el juicio de amparo, respecto de actos reclamados dictados en la audiencia intermedia y relacionados con la admisión de pruebas.

Respecto al segundo requisito: **punto de diferencia de los criterios interpretativos**, también se cumple, ya que existe diferencia en la resolución



adoptada por los Tribunales Colegiados de Circuito, ante la misma situación jurídica.

El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, consideró que por regla general, el amparo indirecto es procedente contra violaciones acaecidas en etapa intermedia, porque se afectan en forma preponderante y superior derechos fundamentales sustantivos de acceso efectivo a la justicia y defensa adecuada.

Mientras que el Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, resolvieron lo siguiente:

- Que la admisión de la declaración de un testigo y el peritaje en materia de avalúo y capitalización de renta sobre el bien inmueble materia del delito de despojo, en la etapa intermedia, no es un acto que viole derechos sustantivos contenidos en la Constitución Federal y, por ende, en su contra no procede el amparo indirecto.

- Que la admisión de pruebas ofrecidas por el Ministerio Público en la audiencia intermedia, no es un acto de imposible reparación para efectos del amparo, ya que únicamente define cuestiones de carácter procesal, que no afectan derechos sustantivos de los quejosos, por lo que no es procedente el juicio de amparo indirecto.

- Que la admisión de pruebas en la etapa intermedia, ofrecidas por el Ministerio Público, no afecta derechos sustantivos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, sino que se está frente a una violación procesal susceptible de ser reparada incluso durante el desarrollo del juicio oral, en donde la defensa puede controvertir el desahogo y valoración de las pruebas con argumentos estrechamente vinculados con violación a derechos fundamentales.

Según lo expuesto, este Pleno de Circuito advierte que los criterios se confrontan, pues uno de los Tribunales Colegiados de Circuito considera procedente el juicio de amparo indirecto contra la determinación del Juez de Control en la audiencia intermedia de admitir o dicho de otra manera, no excluir medios



de prueba; mientras que los otros estiman que no es impugnabile a través de este medio de control constitucional, porque no implica un acto de ejecución irreparable.

Posturas divergentes que llevan a este Pleno del Decimoséptimo Circuito a considerar que el diferendo existente se centra en resolver el siguiente cuestionamiento:

¿Son impugnables en amparo indirecto las determinaciones del Juez de Control en la etapa intermedia, relativas a la aceptación de medios de prueba ofrecidos por alguna de las partes, o a la forma en que se pretendan recibir o desahogar?

QUINTO.—**Estudio.**

10. Precisada la existencia de la contradicción de tesis y examinadas las resoluciones que le dieron origen, se considera que debe prevalecer como jurisprudencia el criterio del Pleno del Decimoséptimo Circuito, que será plasmado en la parte final de la presente sentencia.

En primer lugar se fijará el marco constitucional, legal y jurisprudencial que se aplicará para resolver el problema jurídico planteado.

Para determinar las características que debe revestir un acto de imposible reparación para efectos del juicio de amparo indirecto, se parte del principio derivado del artículo 107, fracción III, inciso b), constitucional, que establece:

"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:



"...

"b). Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y "

De lo transcrito se advierte que la norma constitucional dispone la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación; sin embargo, no especificó en qué consisten éstos, por lo que debe acudir a la ley reglamentaria para delimitar ese concepto.

Por su parte, el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo señala:

"**Artículo 107.** El amparo indirecto procede:

"...

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afectan materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

Como se observa, la referida porción normativa recoge el supuesto de procedencia (de amparo indirecto) que contemplaba el artículo 114, fracción IV, de la abrogada Ley de Amparo, respecto de los actos en juicio cuyos efectos son de imposible reparación; sin embargo, a diferencia de lo previsto en éste, en la especie se define lo que se debe entender por dicho enunciado, al establecer que son: "...los que afectan materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

Respecto a este punto, al resolver el amparo en revisión 804/2014, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día veintidós de abril de dos mil quince, señaló que aun y cuando del proceso legislativo que dio origen a la nueva Ley de Amparo no se desprende alguna justificación con relación a dicho tópico, lo cierto es que el antecedente



de la porción normativa prevista en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, se encuentra en el "Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en mayo de dos mil uno, cuyo contenido era el siguiente:

"**Artículo 106.** El amparo indirecto procede: ...

"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos."

En dicho documento –expuso–, concretamente en el capítulo relativo a la exposición de motivos, la comisión respectiva indicó:

"... PROCEDIMIENTOS DE AMPARO.

"AMPARO INDIRECTO

" a) Procedencia.

" ...

" En cuanto a los actos de imposible reparación se propone un sistema en el que por éstos se entiendan aquellos que afectan derechos sustantivos exclusivamente, **y todos los que impliquen alguna violación de carácter procesal podrán tramitarse en vía directa a través de la figura del amparo adhesivo que también se propone en la parte relativa del proyecto.**"

Señaló la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que si bien en el proceso de análisis de las iniciativas correspondientes no se advierte discusión alguna respecto del contenido y alcance de la referida porción normativa; sin embargo, atendiendo a la similitud entre el texto del artículo aprobado (artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo) y el contenido del proyecto de la Ley de Amparo, es posible entender que el propósito de la norma consiste básicamente en hacer del amparo un instrumento más eficiente, en el que sea posible controvertir –a través de la vía indirecta– únicamente aquellos actos



cuya afectación sea de tal magnitud que impida en forma actual el ejercicio de un derecho, dejando para la vía directa cualquier tipo de acto que implique alguna violación procesal. **Lo cual justifica la necesidad de establecer precisamente un concepto de "actos de imposible reparación", que contribuya a hacer más eficiente el sistema.**

Por su parte, cabe mencionar que al resolver la contradicción de tesis 377/2013, por mayoría de seis votos, en sesión celebrada el veintidós de mayo de dos mil catorce, el Pleno de ese Alto Tribunal se pronunció respecto de la procedencia del amparo indirecto en tratándose de la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad, sin ulterior recurso –a partir de lo establecido en la Ley de Amparo vigente– cuyas consideraciones fueron las siguientes:

"SÉPTIMO. Estudio de fondo. Ante todo conviene precisar que si bien la jurisprudencia cuya interpretación provocó la presente contradicción de tesis fue aplicada por dos Tribunales Colegiados de Circuito especializados en materia laboral, lo cierto es que dicho criterio está redactado para ser obligatorio en todas las restantes disciplinas, por lo que lo que (sic) a continuación se resolverá, es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales con independencia de la competencia material que ejerzan.

"Como se anticipó, la jurisprudencia «P./J. 4/2001» que originó la diferencia de criterios es la siguiente:

"PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.'
(se transcribe)

"El texto vigente del artículo 107, fracción III, de la Constitución Federal dispone: (se transcribe)

"Ahora, del examen de la disposición transcrita se advierte que la Constitución Federal instituyó como una de las bases que deberían reglamentarse en la legislación secundaria, la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos en juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación, pues así como acontece con otras figuras procesales previstas en dicho artículo constitucional, su



texto se limitó a enunciar su sola existencia, sin ofrecer alguna definición sobre los pormenores acerca de cómo habría de concebirse en la legislación derivada, o respecto de las formas y procedimientos cómo debería de operar en la práctica, lo cual encuentra explicación en la circunstancia de que el propio Constituyente Permanente al formular el encabezado de la norma refirió que el juicio de amparo se sujetaría ‘...a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:...’; encomendando por tanto al Congreso de la Unión la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el amparo, con la única condición de mantener intactos sus principios y fines.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 2a. CXXIX/2010, de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de publicación, rubro y texto son los siguientes:

"NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS.' (se transcribe)

"En conclusión, el grado de pormenorización que exija cada una de las instituciones procesales contenidas en el artículo 107 constitucional, dependerá de la suma de reglas que la legislación secundaria requiera para hacer accesibles y dar concreción a las bases que entronizó dicho precepto, tomando en cuenta que la máxima seguridad jurídica que garantice el acceso al juicio de amparo sólo se logra con disposiciones claras para las partes y los juzgadores, que generen un sistema normativo coherente entre la reglamentación y los fines de este medio de control constitucional.

"En este contexto, uno de los problemas que se advirtieron en los trabajos legislativos que antecedieron a la última reforma al artículo 107 constitucional fue la demora excesiva que en algunos casos provocaba la interposición del juicio de amparo, a grado tal que se apreció como una demanda social la necesidad de abreviar su procedimiento, eliminando a su vez la traba que significa su múltiple promoción indiscriminada, erigiéndose como un obstáculo para la pronta impartición de justicia, al ser un hecho notorio que la substanciación y resolución de este medio de control en muchas ocasiones propiciaba el



alargamiento de los juicios, tal como se explicó en el siguiente fragmento de la exposición de motivos que antecedió a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once:

"Al respecto, algunos de los temas más importantes de la actual discusión pública en materia de impartición de justicia son los relativos a la expedites (sic), prontitud y completitud del juicio de amparo, en específico, del amparo directo, a través del cual, como se sabe, es posible ejercer un control de la regularidad, tanto constitucional como primordialmente legal, de la totalidad de las decisiones definitivas o que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales del país, sean éstos federales o locales.

"En este contexto, un tema recurrente que se ha venido debatiendo en los últimos años es el relativo a la necesidad de brindar una mayor concentración al juicio de amparo directo.

"La discusión aquí tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que el amparo directo en algunas ocasiones puede llegar a resultar un medio muy lento para obtener justicia, por lo que se considera necesario adoptar medidas encaminadas a darle mayor celeridad, al concentrar en un mismo juicio el análisis de todas las posibles violaciones habidas en un proceso, a fin de resolver conjuntamente sobre ellas y evitar dilaciones innecesarias."

"Consecuentemente, si una de las motivaciones de la reforma constitucional fue clara en la consecución de una estructura más ágil del juicio de amparo, y por otro lado, hubo la evidente intención de concentrar en un solo juicio de amparo directo el estudio del cúmulo de violaciones procesales posibles, debe estimarse que la interpretación más acorde con este propósito, es aquella que propugne por evitar dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional que dificulten una pronta solución del asunto, de tal suerte que sólo de manera excepcional se susciten cuestiones de esa naturaleza, en espera de que las presuntas infracciones al procedimiento se planteen mayormente en forma simultánea contra la sentencia de fondo, para que en una sola ejecutoria se analicen todas las impugnaciones relacionadas con aspectos de naturaleza puramente adjetiva.



"De esta forma, caracterizado el amparo contra actos de imposible reparación como una más de las bases constitucionales que deberían desarrollarse en la respectiva ley reglamentaria, puede concluirse que el Congreso de la Unión contaba con un determinado margen de libertad de configuración legislativa para hacer efectivo el derecho a reclamar en la vía indirecta ese tipo de determinaciones, con la única condición de que la promoción de estos juicios no hiciera nugatoria la regla general prevista en la misma fracción III del artículo 107 constitucional, en el sentido de que al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberían hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, pues no debe perderse de vista que con esta obligación genérica lo que se quiso fue impedir una promoción abundante de demandas de amparo que, por formularse antes del dictado de la sentencia, obstaculizaran injustificadamente la celeridad de los procedimientos jurisdiccionales.

"Con lo anterior, si bien la Constitución Federal reafirmó la posibilidad de impugnar en amparo indirecto actos preliminares a la sentencia o laudo, bajo la condición excepcional y grave de que pudieran calificarse como de imposible reparación, dejó en manos del legislador ordinario la tarea de señalar cuáles serían los requisitos y condiciones para la procedencia de esta modalidad del medio de control constitucional, mandato que dejó plasmado en el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 2011 que señala: 'El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 120 días posteriores a la publicación del presente Decreto.'

"Pues bien, la expresión 'actos de imposible reparación' data del texto original de la fracción IX del artículo 107 constitucional, y ha tenido a lo largo de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación diversas interpretaciones, incluso contradictorias, si se toma en cuenta, por ejemplo, que en la Quinta Época la entonces Cuarta Sala sostuvo la improcedencia del amparo indirecto contra el reconocimiento de la personalidad del actor en el juicio laboral, y en la Séptima Época la misma Sala determinó lo contrario:

"PERSONALIDAD RECONOCIDA POR LAS JUNTAS, NO DEBE RECLAMARSE EN AMPARO INDIRECTO.' (se transcribe)



"PERSONALIDAD, CONTRA LA RESOLUCION QUE DESECHA LA EXCEPCION DE FALTA DE. PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.' (se transcribe)

"Por su parte, la entonces Tercera Sala sobre el mismo tema sostuvo en su jurisprudencia de la Quinta Época una postura favorable a la promoción del amparo indirecto, pero en la Octava Época determinó lo opuesto:

"PERSONALIDAD, AMPARO CONTRA LA RESOLUCION QUE DESECHA LA EXCEPCION DE LA FALTA DE.' (se transcribe)

"AMPARO INDIRECTO. RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE APELACIÓN QUE DECIDE LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD (INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL NÚMERO 208, VISIBLE EN LA PÁGINA 613, CUARTA PARTE DEL *APÉNDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN* 1917-1985).' (se transcribe)

"Asimismo, en la Octava Época este Tribunal Pleno jurisprudencialmente sostuvo, en el mismo supuesto, la improcedencia del juicio de amparo indirecto, y en la Novena Época interrumpió su criterio y determinó lo contrario:

"PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCION QUE DESECHA LA EXCEPCION DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA.' (se transcribe)

"PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCION QUE DIRIME ESTA CUESTION, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (INTERRUPCION PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA PUBLICADA BAJO EL RUBRO «PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCION QUE DESECHA LA EXCEPCION DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNA LA SENTENCIA DEFINITIVA»).' (se transcribe)

"Finalmente, en la misma Novena Época el Tribunal Pleno estableció la jurisprudencia P./J. 4/2001, de rubro 'PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RE-



SOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.’ que motivó la presente contradicción de tesis.

"De lo hasta aquí expuesto se advierte que sobre el tema central de la presente contradicción de tesis ha habido una variedad de criterios en las distintas épocas de la jurisprudencia, sin que el legislador se ocupara de esclarecer en alguna disposición la descripción normativa de lo que debía entenderse por actos de 'imposible reparación', dejando por tanto que fuera esta Suprema Corte de Justicia de la Nación quien jurisprudencialmente determinara en qué casos y bajo qué condiciones tendría eficacia el mandato constitucional que instituyó la procedencia del amparo indirecto contra actos irreparables.

"Esta situación ya no es así, pues a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107 ofrece en dos de sus fracciones sendas precisiones para comprender el alcance de la expresión de los actos de 'imposible reparación'. La primera de ellas se encuentra ubicada en su fracción III, dirigida a regular los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos emanados de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio. La segunda, se observa en su fracción V, cuya vocación es la de normar el mismo supuesto de procedencia, pero contra actos dictados en procesos jurisdiccionales propiamente dichos.

"Las normas invocadas son las siguientes: (se transcriben)

"Con base en estas disposiciones, puede afirmarse que el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica en cuanto a la promoción del juicio de amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una definición legal reiteró su propósito de que tanto en los procedimientos judiciales propiamente dichos, como en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, se entendiera que esos actos para ser calificados como de imposible reparación necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo, además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal o pro-



cedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables.

"Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, aún antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de derechos 'sustantivos', expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.

"Consecuentemente, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de 'imposible reparación' no puede seguir siendo aplicable la jurisprudencia P./J. 4/2001, cuya presunta vigencia motivó la presente contradicción de tesis, ni considerar procedente en estos casos el juicio de amparo indirecto, ya que tal criterio se generó al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual a la fecha ya no acontece, de modo que en los juicios de amparo iniciados conforme la Ley de Amparo vigente debe prescindirse de dicha jurisprudencia para no incurrir en desacato al ordenamiento en vigor, en atención a que en tal criterio expresamente se reconoció que la cuestión de personalidad hacía procedente el juicio de amparo indirecto '...aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo'; concepción que hoy resulta incompatible con el nuevo texto legal, porque en éste reiteradamente se estableció que uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a 'derechos sustantivos', y que otro rasgo que los identifica es la naturaleza 'material' de la lesión que producen, expresión esta última que es de suyo antagónica con la catalogación de cuestión formal o



adjetiva con la que este Tribunal Pleno había calificado –con toda razón– a las resoluciones que dirimen los temas de personalidad en los juicios ordinarios."

De lo resuelto en la ejecutoria, es importante hacer énfasis en los siguientes puntos:

1. Durante la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, no existía alguna disposición que definiera la descripción normativa de lo que debía entenderse por "actos de imposible reparación"; lo cual, en consecuencia, generaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fuera la que determinara en qué casos y bajo qué condiciones tendría eficacia el mandato constitucional que instituyó la procedencia del amparo indirecto contra actos irreparables.

2. Una de las razones que dio origen a la última reforma al artículo 107 constitucional (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011), fue la necesidad de implementar una estructura más ágil del juicio de amparo y concentrar a través de la vía directa el estudio del cúmulo de violaciones procesales posibles.

3. Una de las bases constitucionales que debía reglamentarse en la legislación secundaria, lo era precisamente la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos en juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación; aspecto que –finalmente– fue abordado por el Congreso de la Unión, dentro del marco de la libertad de configuración legislativa, con la única condicionante de no hacer nugatoria la regla general prevista en la fracción III del artículo 107 constitucional, en la que existe la posibilidad de hacer valer las violaciones a las leyes del procedimiento.

4. Con la definición del concepto de actos de "imposible reparación", bajo el nuevo régimen de procedencia del juicio de amparo, el legislador proporciona mayor seguridad jurídica al gobernado al establecer finalmente las condiciones necesarias para la promoción del juicio; y

5. En la actualidad la afectación material a derechos sustantivos debe ser inminente, a diferencia de los de naturaleza formal o adjetiva, en la que (la afectación) no es actual, ya que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento.



De ahí derivó la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta al Semanario Judicial de la Federación*, correspondiente a la Décima Época, Libro 7, junio de 2014, con el número de registro digital: 2006589, de título, subtítulo y texto siguientes:

"PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Este Tribunal Pleno interpretó en su jurisprudencia P./J. 4/2001 que en contra de la resolución que en el juicio laboral desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso procedía el amparo indirecto, a pesar de que se tratara de una cuestión de índole formal o adjetiva, y aunque no lesionara derechos sustantivos, ya que con esa decisión de cualquier forma se afectaba a las partes en grado predominante o superior. Ahora bien, como a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V, ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que por dichos actos se entienden '... los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;'; puede afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impedirían en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas. Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario



impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de derechos 'sustantivos', expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de 'imposible reparación', no puede seguir siendo aplicable la citada jurisprudencia, ni considerar procedente en estos casos el juicio de amparo indirecto, ya que ésta se generó al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual a la fecha ya no acontece, de modo tal que en los juicios de amparo iniciados conforme la vigente Ley de Amparo debe prescindirse de la aplicación de tal criterio para no incurrir en desacato a este ordenamiento, toda vez que en la repetida jurisprudencia expresamente este Tribunal Pleno reconoció que era procedente el juicio de amparo indirecto '... aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo'; concepción que hoy resulta incompatible con el nuevo texto legal, porque en éste reiteradamente se estableció que uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a 'derechos sustantivos', y que otro rasgo que los identifica es la naturaleza 'material' de la lesión que producen, expresión esta última que es de suyo antagónica con la catalogación de cuestión formal o adjetiva con la que este Tribunal Pleno había calificado –con toda razón– a las resoluciones que dirimen los temas de personalidad en los juicios ordinarios."

En cuanto al tema, el Magistrado de Circuito Miguel Bonilla López, expone lo siguiente:

"Con arreglo a estas ideas, recién iniciado 2016 la Corte examinó si la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia es un acto en juicio de ejecución de imposible reparación, y estimó que no, puesto que no produce una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución ni los tratados internacionales de los que México sea parte, sino que



sólo afecta derechos procesales o adjetivos.⁷ En junio de 2018 el Pleno emitió (sic) sobre la improcedencia del juicio de amparo indirecto contra la resolución que desestima la excepción de cosa juzgada y en febrero de 2019 lo mismo respecto de la resolución que niega la admisión de la denuncia del juicio a terceros. En todos estos casos partió de la base de que no había afectación material de derechos sustantivos, sino de derechos de carácter procesal.⁸

"Hay otros dos criterios que importa mencionar, que determinan que la restricción de la procedencia del amparo indirecto, sólo a los actos que afecten materialmente derechos sustantivos, no vulnera el principio de progresividad ni el derecho a un recurso judicial efectivo.⁹ Las premisas son bien simples: según la Corte, el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, proporciona mayor seguridad jurídica en relación con la ley anterior al establecer una fórmula unívoca sobre qué son los actos irreparables, y por ello no pueden seguir aplicándose los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto contra violaciones formales, adjetivas o procesales, incluso cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior.

"En un aspecto concreto, creo no se puede estar más de acuerdo. Según las premisas de la nueva orientación jurisprudencial, los actos procesales como el

⁷ "CADUCIDAD DECRETADA EN LA PRIMERA INSTANCIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", Décima Época, Pleno, con número de registro digital: 2011428 «P./J. 1/2016 (10a.)».

⁸ "COSA JUZGADA. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESESTIMA ESTA EXCEPCIÓN, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", Décima Época, Pleno, con número de registro digital: 2017109 «P./J. 12/2018 (10a.)», y "DENUNCIA DEL JUICIO A TERCEROS. EL AUTO O RESOLUCIÓN QUE NIEGA SU ADMISIÓN NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA.", Décima Época, Pleno, con número de registro digital: 2019176 «P./J. 7/2019 (10a.)».

⁹ "ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO, QUE EXCLUYE LA POSIBILIDAD DE RECURRIR A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO LAS VIOLACIONES PROCESALES QUE POR VIRTUD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 PODÍAN IMPUGNARSE, NO ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD.", Décima Época, Segunda Sala, con número de registro digital: 2009477 «2a. L/2015 (10a.)», y "ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE AMPARO, QUE LOS DEFINE, NO ES CONTRARIO AL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD POR LO QUE SE REFIERE AL DERECHO AL RECURSO JUDICIAL EFECTIVO.", Décima Época, Segunda Sala, con número de registro digital: 2009478 «2a. XLVIII/2015 (10a.)».



desechamiento firme de una excepción dilatoria no son tenidos como actos de ejecución irreparable porque, sencillamente, no trascienden a lo material. Con esto podemos estar conformes. La palabra ejecución ya de suyo nos lleva hacia ese ámbito; según su mejor sentido, lo material no es sino lo opuesto a lo intangible: lo inmaterial."

Ahora, con el objetivo de abordar la naturaleza jurídica del acuerdo de apertura a juicio oral, se considera oportuno citar el contexto que enmarca el principio de continuidad en el proceso penal, debido a la incidencia que tiene el hecho de que este acuerdo se emita en la etapa intermedia, pero que se traduzca en la base jurídica que fija la postura probatoria de las partes en el juicio oral.

De acuerdo con el artículo 20, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece:

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación."

El principio de continuidad de conformidad con el artículo 7o. del Código Nacional de Procedimientos Penales, implica que las audiencias se lleven a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, salvo los casos excepcionales previstos en esa legislación.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 669/2015, 5744/2014, 7225/2016, 7103/2016 y 2058/2017, interpretó el principio de continuidad y se pronunció en relación al objeto de la etapa intermedia, así como a las diferencias que existen entre el debate probatorio de la etapa intermedia y el juicio oral; además, se concluyó que las violaciones a derechos fundamentales cometidas en un procedimiento penal acusatorio, no son susceptibles de analizarse en amparo directo cuando ocurren en etapas previas al juicio oral, inclusive tratándose de la detención y defensa del acusado. Estos precedentes dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.).

A continuación se dejará asentado el contenido esencial de cada una de las ejecutorias que conforman dicho criterio jurisprudencial, debido a que el



estudio secuencial es indispensable para sustentar la conclusión al problema jurídico planteado.

En sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el amparo directo en revisión 669/2015, de la que derivaron los siguientes criterios aislados:

Tesis 1a. LI/2018 (10a.), correspondiente a la Décima Época, con el número de registro digital: 2017072, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, visible en la página 969, con el título, subtítulo y texto siguientes:

"PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO. DE SU INTERPRETACIÓN SE DESPRENDE LA OBLIGACIÓN DE LAS PARTES DE HACER VALER SUS INCONFORMIDADES EN EL MOMENTO O ETAPA CORRESPONDIENTE. El procedimiento penal acusatorio se encuentra dividido en etapas, cada una de las cuales tiene una función específica. Estas etapas se van sucediendo irreversiblemente unas a otras, lo que significa que sólo superándose una se puede comenzar con la siguiente, sin que exista posibilidad de renovarlas o reabrir las. Esta lectura del sistema penal acusatorio se apoya en el principio de continuidad previsto en el primer párrafo del artículo 20 constitucional. En efecto, el principio de continuidad ordena que el procedimiento se desarrolle en la mayor medida posible sin interrupciones, de tal forma que los actos procesales se sigan unos a otros en el tiempo. En este orden de ideas, del señalado principio se desprende la necesidad de que cada una de las etapas en el procedimiento penal cumpla su función a cabalidad y, una vez agotadas, se avance a la siguiente, sin que sea posible regresar a la anterior. Por esta razón, se considera que las partes en el procedimiento se encuentran obligadas a hacer valer sus inconformidades en el momento o etapa correspondiente."

Tesis 1a. LII/2018 (10a.), que corresponde a la Décima Época, con el número de registro digital: 2017059, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, visible en la página 962, con el título, subtítulo y texto que a continuación se precisan:

"ETAPA INTERMEDIA DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO. UNO DE SUS OBJETIVOS ES DEPURAR EL MATERIAL PROBATORIO QUE SE VA A DESAHO-



GAR EN JUICIO ORAL, EXCLUYENDO AQUEL QUE SE HAYA OBTENIDO CON VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES. En el sistema de justicia penal acusatorio, al cierre de la investigación formalizada no sigue inmediatamente la realización del juicio oral, sino una etapa 'intermedia' que también se realiza ante el juez de control. Dicha etapa inicia con la formulación de la acusación por parte del Ministerio Público y tiene por objeto principal la preparación del juicio, fijando de modo preciso su objeto, los sujetos intervinientes y los medios de prueba que deberán ser desahogados. En este sentido, una de las principales funciones del juez de control durante esta etapa consiste en asegurarse que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado y, en su caso, garantizar que las consecuencias de éstas no se trasladen a la etapa de juicio oral. Así, al dictar el auto de apertura a juicio, el juez de control debe verificar esta situación y excluir cualquier medio de prueba obtenido a partir de una violación a derechos fundamentales. En consecuencia, será precisamente durante la etapa intermedia cuando el imputado deba expresar los planteamientos que considere pertinentes en torno a la vulneración de sus derechos fundamentales que hayan tenido un impacto en la obtención de medios de prueba y, en consecuencia, solicitar la exclusión de éstos del material probatorio que va a ser desahogado en el juicio oral. No hay que perder de vista que para que el nuevo sistema de justicia penal funcione adecuadamente es necesario que las cuestiones relativas a la exclusión probatoria derivada de violaciones a derechos fundamentales, queden definitivamente dilucidadas de forma previa a la apertura del juicio oral, de tal manera que el juzgador en esta última etapa tenga como función exclusiva el análisis de las pruebas para determinar la existencia del delito y la responsabilidad del acusado."

Además, de la tesis 1a. LIII/2018 (10a.), correspondiente a la Décima Época, que se identifica con el número de registro digital: 2017055, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, visible en la página 958, con el título, subtítulo y texto siguientes:

"DIFERENCIAS EN EL DEBATE PROBATORIO DE LA ETAPA INTERMEDIA Y EL JUICIO ORAL EN RELACIÓN CON LA VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES. El objeto del debate probatorio durante la etapa intermedia



y el juicio oral es distinto pero complementario. En la etapa intermedia se discute si de los datos que arroja la investigación se advierte una violación a derechos fundamentales que dé lugar a la exclusión de algún medio de prueba del material probatorio que se va a desahogar en el juicio oral. En cambio, la finalidad de esta última etapa consiste en esclarecer los hechos sobre la existencia de un delito y la responsabilidad del acusado en su comisión a partir de los medios de prueba admitidos en la etapa intermedia. Así, en atención al principio de continuidad previsto en el primer párrafo del artículo 20 constitucional, la exclusión de pruebas no es un tema que pueda plantearse nuevamente en el juicio oral. Con todo, aunque el debate sobre la exclusión probatoria deba agotarse en etapa intermedia, es incuestionable que en el juicio oral la defensa puede cuestionar el valor de las pruebas con argumentos estrechamente vinculados con violaciones a derechos fundamentales planteadas en etapas previas. Esto último puede ocurrir especialmente cuando durante el desahogo de las pruebas durante el juicio oral se revela que efectivamente existió una violación a derechos fundamentales del acusado, cuando surgen dudas sobre esa cuestión –por ejemplo, al advertirse durante el contrainterrogatorio o con algún otro medio de prueba que las autoridades mintieron o incurrieron en contradicciones en relación con lo que hubieren manifestado en etapas preliminares– o cuando se aporten elementos supervenientes que hagan suponer fundadamente que la prueba en cuestión se obtuvo a partir de una violación a derechos fundamentales. En estos casos, el juez o tribunal de enjuiciamiento deberá tomar en cuenta esta cuestión al momento de realizar la valoración probatoria en la sentencia definitiva, sin perder de vista que la fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional establece que las pruebas obtenidas mediante violación a derechos fundamentales son nulas."

Posteriormente, al resolver los amparos directos en revisión 5744/2014, 7225/2016 y 7103/2016, en sesión de dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, se retoman los aspectos jurídicos en que se sustenta el precedente derivado del amparo en revisión 669/2015, en términos semejantes se resolvió:

- Confirmar la sentencia recurrida, porque los alegados actos de incomunicación y tortura habrían ocurrido durante los primeros momentos de la fase de investigación; por tanto, se debió plantear ese alegato ante el Juez de Control



que conoció del asunto; actuación que pudo ser atacada por el ahora recurrente a través de los medios de impugnación a su alcance.

- Lo anterior, porque una vez cerrada la etapa intermedia y establecidos los medios de prueba que deberán ser desahogados en la audiencia de juicio oral, no era posible retomar en esta última ni en posteriores instancias –incluyendo el juicio de amparo directo– el debate sobre la exclusión probatoria derivada de violaciones a derechos fundamentales; por lo que concluyó que no era posible entrar al estudio del planteamiento de tortura formulado por el quejoso, toda vez que como esa supuesta violación ocurrió en una etapa previa al inicio del juicio oral.

- No obstante, destacó que las autoridades jurisdiccionales no pueden simplemente desestimar un alegato de tortura, sino que en cualquier caso debe darse vista al Ministerio Público competente para efecto de que dé inicio a la investigación penal correspondiente.

En la propia sesión de dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, se resolvió el amparo en revisión 2058/2017, del que derivó el criterio 1a. CCCXVI/2018 (10a.), publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, identificada con el número de registro digital: 2018869, Libro 61, Tomo I, correspondiente al mes de diciembre de 2018, visible en la página: 470, con el título, subtítulo y texto siguientes:

"VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES RELATIVAS A LA DETENCIÓN Y DEFENSA ADECUADA DEL IMPUTADO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO, CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL. Los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107 de la Ley de Amparo, disponen que el juicio de amparo directo procede, entre otros supuestos, contra sentencias definitivas dictadas por autoridades judiciales, ya sea que la violación se cometa en el propio fallo o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado de la sentencia. Los casos en que se consideran violadas las leyes durante un proceso penal acusatorio, adversarial y oral, con trascendencia para el quejoso, se encuentran



enlistados en el apartado B del artículo 173 de la Ley de Amparo, de cuyo contenido se advierte que el legislador no condicionó expresamente el estudio de esas violaciones procesales a que se materialice en una etapa procesal específica. Sin embargo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra que, con el propósito de lograr que el juicio de amparo funcione acorde con la estructura del Nuevo Sistema de Justicia Penal, es necesario interpretar dicha disposición en armonía con el artículo 20 constitucional, en el sentido de que el estudio de violaciones procesales en amparo directo debe limitarse exclusivamente a las ocurridas en la audiencia de juicio. Es así, porque con esta interpretación adquiere operatividad el principio de continuidad que orienta al proceso penal en la lógica de cierre de etapas y oportunidad para alegar, esto es, se parte de la base de que cada una de las etapas procesales en las que se divide –investigación, intermedia y juicio– cumplan la función para la cual fueron diseñadas y, una vez agotada la primera, se avance a la siguiente sin que exista la posibilidad de regresar a la anterior o reabirla, lo que significa que las partes se encuentran obligadas a formular sus planteamientos en el momento o etapa procesal correspondiente, pues de lo contrario, por regla general, se entenderá que agotaron su derecho para inconformarse. Además, la interpretación adoptada es acorde con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Amparo, en el sentido de que las sentencias emitidas en los juicios de amparo deberán apreciar el acto reclamado tal y como apareció probado ante la autoridad responsable e, incluso, es coherente con la exigencia constitucional de que el juez o tribunal de enjuiciamiento no debe conocer lo sucedido en etapas previas al juicio, a fin de garantizar su imparcialidad. En ese sentido, las violaciones procesales alegadas por el quejoso en su demanda de amparo directo, relativas a que fue detenido ilegalmente, que no le hicieron saber sus derechos constitucionales tras su detención y que tampoco contó con la carpeta de investigación completa, no son susceptibles de analizarse en amparo directo, por tratarse de violaciones ocurridas en una etapa previa a la audiencia de juicio, específicamente durante la investigación, etapa en la cual el quejoso estuvo en condiciones de controvertirlas ante el juez de control que conoció de la causa penal o de recurrir la decisión respectiva, a través de los medios de impugnación a su alcance."

La redacción final del criterio de jurisprudencia derivado de los precedentes que anteceden dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.) de la Pri-



mera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, que se identifica con el número de registro digital: 2018868, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, visible en la página 175, con el título, subtítulo y texto siguientes:

"VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES COMETIDAS EN UN PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL. De acuerdo con el inciso a) de la fracción III del artículo 107 de la Constitución y la fracción I del artículo 170 la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede en contra de sentencias definitivas dictadas por autoridades judiciales en dos supuestos: (i) cuando la violación se cometa en sentencia definitiva; y (ii) cuando la violación se cometa durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso y trascienda al resultado del fallo. Con todo, esta Primera Sala estima que tratándose de una sentencia definitiva derivada de un proceso penal acusatorio, en el juicio de amparo directo no es posible analizar violaciones a derechos fundamentales cometidas en etapas previas al inicio del juicio oral que tengan como consecuencia la eventual exclusión de determinado material probatorio. Si bien es cierto que de una interpretación literal y aislada del apartado B del artículo 173 de la Ley de Amparo pudiera desprenderse que sí es posible analizar en el juicio de amparo directo las violaciones a las leyes del procedimiento que hayan trascendido a las defensas del quejoso cometidas durante cualquiera de las etapas del procedimiento penal acusatorio, toda vez que la Ley de Amparo en ningún momento limita el examen de dichas violaciones a las que hayan ocurrido en una etapa determinada, esta Primera Sala estima que una interpretación conforme con la Constitución de la citada disposición permite concluir que el análisis de las violaciones procesales en el juicio de amparo directo debe limitarse exclusivamente a aquellas cometidas durante la audiencia de juicio oral. En primer lugar, porque sólo con dicha interpretación adquiere plena operatividad el principio de continuidad previsto en el artículo 20 constitucional, que disciplina el proceso penal acusatorio en una lógica de cierre de etapas y oportunidad de alegar. Este principio constitucional ordena que el procedimiento se desarrolle de manera continua, de tal forma que cada una de las etapas en las que se divide –investigación, intermedia y juicio– cumpla su función a cabalidad y, una vez que se hayan agotado, se



avance a la siguiente sin que sea posible regresar a la anterior. Por esta razón, se considera que las partes en el procedimiento se encuentran obligadas a hacer valer sus planteamientos en el momento o etapa correspondiente, pues de lo contrario se entiende por regla general que se ha agotado su derecho a inconformarse. En segundo lugar, porque dicha interpretación también es consistente con la fracción IV del apartado A del artículo 20 constitucional. De acuerdo con dicha porción normativa, el juez o tribunal de enjuiciamiento no debe conocer de lo sucedido en etapas previas a juicio a fin de garantizar la objetividad e imparcialidad de sus decisiones. En consecuencia, si el acto reclamado en el amparo directo es la sentencia definitiva que se ocupó exclusivamente de lo ocurrido en la etapa de juicio oral, el tribunal de amparo debe circunscribirse a analizar la constitucionalidad de dicho acto sin ocuparse de violaciones ocurridas en etapas previas. Esta interpretación además es consistente con el artículo 75 de la Ley de Amparo, que dispone que en las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable."

Finalmente, en relación al marco jurídico necesario para resolver el problema jurídico planteado, se citan las disposiciones relativas a la segunda fase de la etapa intermedia, que inicia con la celebración de la audiencia intermedia y culminará con el dictado del auto de apertura a juicio.

Sobre el particular los artículos 334 al 347 del Código Nacional de Procedimientos Penales, disponen:

"Artículo 334. Objeto de la etapa intermedia.

"La etapa intermedia tiene por objeto el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio.

"Esta etapa se compondrá de dos fases, una escrita y otra oral. La fase escrita iniciará con el escrito de acusación que formule el Ministerio Público y comprenderá todos los actos previos a la celebración de la audiencia intermedia. La segunda fase dará inicio con la celebración de la audiencia intermedia y culminará con el dictado del auto de apertura a juicio."



"Artículo 335. Contenido de la acusación

"Una vez concluida la fase de investigación complementaria, si el Ministerio Público estima que la investigación aporta elementos para ejercer la acción penal contra el imputado, presentará la acusación.

"La acusación del Ministerio Público, deberá contener en forma clara y precisa:

"I. La individualización del o los acusados y de su Defensor;

"II. La identificación de la víctima u ofendido y su Asesor jurídico;

"III. La relación clara, precisa, circunstanciada y específica de los hechos atribuidos en modo, tiempo y lugar, así como su clasificación jurídica;

"IV. La relación de las modalidades del delito que concurrieren;

"V. La autoría o participación concreta que se atribuye al acusado;

"VI. La expresión de los preceptos legales aplicables;

"VII. El señalamiento de los medios de prueba que pretenda ofrecer, así como la prueba anticipada que se hubiere desahogado en la etapa de investigación;

"VIII. El monto de la reparación del daño y los medios de prueba que ofrece para probarlo;

"IX. La pena o medida de seguridad cuya aplicación se solicita incluyendo en su caso la correspondiente al concurso de delitos;

"X. Los medios de prueba que el Ministerio Público pretenda presentar para la individualización de la pena y en su caso, para la procedencia de sustitutos de la pena de prisión o suspensión de la misma;



"XI. La solicitud de decomiso de los bienes asegurados;

"XII. La propuesta de acuerdos probatorios, en su caso, y

"XIII. La solicitud de que se aplique alguna forma de terminación anticipada del proceso cuando ésta proceda.

"La acusación sólo podrá formularse por los hechos y personas señaladas en el auto de vinculación a proceso, aunque se efectúe una distinta clasificación, la cual deberá hacer del conocimiento de las partes.

"Si el Ministerio Público o, en su caso, la víctima u ofendido ofrecieran como medios de prueba la declaración de testigos o peritos, deberán presentar una lista identificándolos con nombre, apellidos, domicilio y modo de localizarlos, señalando además los puntos sobre los que versarán los interrogatorios."

"Artículo 336. Notificación de la Acusación

"Una vez presentada la acusación, el Juez de Control ordenará su notificación a las partes al día siguiente. Con dicha notificación se les entregará copia de la acusación."

"Artículo 337. Descubrimiento probatorio

"El descubrimiento probatorio consiste en la obligación de las partes de darse a conocer entre ellas en el proceso, los medios de prueba que pretendan ofrecer en la audiencia de juicio. En el caso del Ministerio Público, el descubrimiento comprende el acceso y copia a todos los registros de la investigación, así como a los lugares y objetos relacionados con ella, incluso de aquellos elementos que no pretenda ofrecer como medio de prueba en el juicio. En el caso del imputado o su defensor, consiste en entregar materialmente copia de los registros al Ministerio Público a su costa, y acceso a las evidencias materiales que ofrecerá en la audiencia intermedia, lo cual deberá realizarse en los términos de este Código.



"El Ministerio Público deberá cumplir con esta obligación de manera continua a partir de los momentos establecidos en el párrafo tercero del artículo 218 de este Código, así como permitir el acceso del imputado o su defensor a los nuevos elementos que surjan en el curso de la investigación, salvo las excepciones previstas en este Código.

"La víctima u ofendido, el asesor jurídico y el acusado o su defensor, deberán descubrir los medios de prueba que pretendan ofrecer en la audiencia del juicio, en los plazos establecidos en los artículos 338 y 340, respectivamente, para lo cual, deberán entregar materialmente copia de los registros y acceso a los medios de prueba, con costo a cargo del Ministerio Público. Tratándose de la prueba pericial, se deberá entregar el informe respectivo al momento de descubrir los medios de prueba a cargo de cada una de las partes, salvo que se justifique que aún no cuenta con ellos, caso en el cual, deberá descubrirlos a más tardar tres días antes del inicio de la audiencia intermedia.

"En caso que el acusado o su defensor, requiera más tiempo para preparar el descubrimiento o su caso, podrá solicitar al Juez de Control, antes de celebrarse la audiencia intermedia o en la misma audiencia, le conceda un plazo razonable y justificado para tales efectos."

"Artículo 338. Coadyuvancia en la acusación

"Dentro de los tres días siguientes de la notificación de la acusación formulada por el Ministerio Público, la víctima u ofendido podrán mediante escrito:

"I. Constituirse como coadyuvantes en el proceso;

"II. Señalar los vicios formales de la acusación y requerir su corrección;

"III. Ofrecer los medios de prueba que estime necesarios para complementar la acusación del Ministerio Público, de lo cual se deberá notificar al acusado;

"IV. Solicitar el pago de la reparación del daño y cuantificar su monto."

"Artículo 339. Reglas generales de la coadyuvancia



"Si la víctima u ofendido se constituyera en coadyuvante del Ministerio Público, le serán aplicables en lo conducente las formalidades previstas para la acusación de aquél. El Juez de Control deberá correr traslado de dicha solicitud a las partes.

"La coadyuvancia en la acusación por parte de la víctima u ofendido no alterará las facultades concedidas por este Código y demás legislación aplicable al Ministerio Público, ni lo eximirá de sus responsabilidades.

"Si se trata de varias víctimas u ofendidos podrán nombrar un representante común, siempre que no exista conflicto de intereses."

"Artículo 340. Actuación del imputado en la fase escrita de la etapa intermedia

"Dentro de los diez días siguientes a que fenezca el plazo para la solicitud de coadyuvancia de la víctima u ofendido, el acusado o su Defensor, mediante escrito dirigido al Juez de Control, podrán:

"I. Señalar vicios formales del escrito de acusación y pronunciarse sobre las observaciones del coadyuvante y si lo consideran pertinente, requerir su corrección. No obstante, el acusado o su Defensor podrán señalarlo en la audiencia intermedia;

"II. Ofrecer los medios de prueba que pretenda se desahoguen en el juicio;

"III. Solicitar la acumulación o separación de acusaciones, y

"IV. Manifestarse sobre los acuerdos probatorios.

"El escrito del acusado o su Defensor se notificará al Ministerio Público y al coadyuvante dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación."

"Artículo 341. Citación a la audiencia



"El Juez de control, en el mismo auto en que tenga por presentada la acusación del Ministerio Público, señalará fecha para que se lleve a cabo la audiencia intermedia, la cual deberá tener lugar en un plazo que no podrá ser menor a treinta ni exceder de cuarenta días naturales a partir de presentada la acusación.

"Previa celebración de la audiencia intermedia, el Juez de control podrá, por una sola ocasión y a solicitud de la defensa, diferir, hasta por diez días, la celebración de la audiencia intermedia. Para tal efecto, la defensa deberá exponer las razones por las cuales ha requerido dicho diferimiento."

"Artículo 342. Inmediación en la audiencia intermedia

"La audiencia intermedia será conducida por el Juez de Control, quien la presidirá en su integridad y se desarrollará oralmente. Es indispensable la presencia permanente del Juez de Control, el Ministerio Público, y el Defensor durante la audiencia.

"La víctima u ofendido o su Asesor jurídico deberán concurrir, pero su inasistencia no suspende el acto, aunque si ésta fue injustificada, se tendrá por desistida su pretensión en el caso de que se hubiera constituido como coadyuvante del Ministerio Público."

"Artículo 343. Unión y separación de acusación

"Cuando el Ministerio Público formule diversas acusaciones que el Juez de Control considere conveniente someter a una misma audiencia del debate, y siempre que ello no perjudique el derecho de defensa, podrá unirlas y decretar la apertura de un solo juicio, si ellas están vinculadas por referirse a un mismo hecho, a un mismo acusado o porque deben ser examinadas los mismos medios de prueba.

"El Juez de Control podrá dictar autos de apertura del juicio separados, para distintos hechos o diferentes acusados que estén comprendidos en una misma acusación, cuando, de ser conocida en una sola audiencia del debate, pudiera provocar graves dificultades en la organización o el desarrollo de la



audiencia del debate o afectación del derecho de defensa, y siempre que ello no implique el riesgo de provocar decisiones contradictorias."

"Artículo 344. Desarrollo de la audiencia

"Al inicio de la audiencia el Ministerio Público realizará una exposición resumida de su acusación, seguida de las exposiciones de la víctima u ofendido y el acusado por sí o por conducto de su Defensor; acto seguido las partes podrán deducir cualquier incidencia que consideren relevante presentar. Asimismo, la Defensa promoverá las excepciones que procedan conforme a lo que se establece en este código.

"Desahogados los puntos anteriores y posterior al establecimiento en su caso de acuerdos probatorios, el Juez se cerciorará de que se ha cumplido con el descubrimiento probatorio a cargo de las partes y, en caso de controversia abrirá debate entre las mismas y resolverá lo procedente.

"Si es el caso que el Ministerio Público o la víctima u ofendido ocultaron una prueba favorable a la defensa, el Juez en el caso del Ministerio Público procederá a dar vista a su superior para los efectos conducentes. De igual forma impondrá una corrección disciplinaria a la víctima u ofendido."

"Artículo 345. Acuerdos probatorios

"Los acuerdos probatorios son aquellos celebrados entre el Ministerio Público y el acusado, sin oposición fundada de la víctima u ofendido, para aceptar como probados alguno o algunos de los hechos o sus circunstancias.

"Si la víctima u ofendido se opusieren, el Juez de Control determinará si es fundada y motivada la oposición, de lo contrario el Ministerio Público podrá realizar el acuerdo probatorio.

"El Juez de Control autorizará el acuerdo probatorio, siempre que lo considere justificado por existir antecedentes de la investigación con los que se acredite el hecho.



"En estos casos, el Juez de Control indicará en el auto de apertura del juicio los hechos que tendrán por acreditados, a los cuales deberá estarse durante la audiencia del juicio oral."

"Artículo 346. Exclusión de medios de prueba para la audiencia del debate

"Una vez examinados los medios de prueba ofrecidos y de haber escuchado a las partes, el Juez de Control ordenará fundadamente que se excluyan de ser rendidos en la audiencia de juicio, aquellos medios de prueba que no se refieran directa o indirectamente al objeto de la investigación y sean útiles para el esclarecimiento de los hechos, así como aquellos en los que se actualice alguno de los siguientes supuestos:

"I. Cuando el medio de prueba se ofrezca para generar efectos dilatorios, en virtud de ser:

"a) Sobreabundante: por referirse a diversos medios de prueba del mismo tipo, testimonial o documental, que acrediten lo mismo, ya superado, en reiteradas ocasiones;

"b) Impertinentes: por no referirse a los hechos controvertidos, o

"c) Innecesarias: por referirse a hechos públicos, notorios o incontrovertidos;

"II. Por haberse obtenido con violación a derechos fundamentales;

"III. Por haber sido declaradas nulas, o

"IV. Por ser aquellas que contravengan las disposiciones señaladas en este Código para su desahogo.

"En el caso de que el Juez estime que el medio de prueba sea sobreabundante, dispondrá que la parte que la ofrezca reduzca el número de testigos o de documentos, cuando mediante ellos desee acreditar los mismos hechos o circunstancias con la materia que se someterá a juicio.



"Asimismo, en los casos de delitos contra la libertad y seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual, el Juez excluirá la prueba que pretenda rendirse sobre la conducta sexual anterior o posterior de la víctima.

"La decisión del Juez de Control de exclusión de medios de prueba es apelable."

"Artículo 347. Auto de apertura a juicio

"Antes de finalizar la audiencia, el Juez de Control dictará el auto de apertura de juicio que deberá indicar:

"I. El Tribunal de enjuiciamiento competente para celebrar la audiencia de juicio;

"II. La individualización de los acusados;

"III. Las acusaciones que deberán ser objeto del juicio y las correcciones formales que se hubieren realizado en ellas, así como los hechos materia de la acusación;

"IV. Los acuerdos probatorios a los que hubieren llegado las partes;

"V. Los medios de prueba admitidos que deberán ser desahogados en la audiencia de juicio, así como la prueba anticipada;

"VI. Los medios de pruebas que, en su caso, deban de desahogarse en la audiencia de individualización de las sanciones y de reparación del daño;

"VII. Las medidas de resguardo de identidad y datos personales que procedan en términos de este Código;

"VIII. Las personas que deban ser citadas a la audiencia de debate, y

"IX. Las medidas cautelares que hayan sido impuestas al acusado.



"El Juez de control hará llegar el mismo al Tribunal de enjuiciamiento competente dentro de los cinco días siguientes de haberse dictado y pondrá a su disposición los registros, así como al acusado."

Sobre el tema, es oportuno señalar, que el 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron diversas disposiciones constitucionales,¹⁰ con la finalidad de introducir un nuevo sistema de justicia penal y de seguridad pública en el país.

Mediante dicha reforma constitucional se pretendió transformar el sistema de justicia penal tradicional o mixto a un sistema de corte acusatorio y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.¹¹

Cobra relevancia para la resolución del caso el principio de continuidad que ordena que el procedimiento se desarrolle de manera continua; es decir, debe desenvolverse sin interrupciones, de tal forma que los actos se sigan unos a otros en el tiempo.¹²

Asimismo, como elemento de análisis, este Pleno parte de lo expuesto por la doctrina en cuanto al tema que nos ocupa.¹³

¹⁰ En específico, se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115; y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 todos de la Constitución Federal.

¹¹ Véase el primer párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Atencio Valverde, Benito Héctor y Luis Chayña Aguilar, *Manual del juicio oral*, Perú, Grijley, 2016, pp. 70 a 73. Citado en el amparo directo en revisión 669/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintitrés de agosto de dos mil diecisiete.

¹³ Es aplicable la tesis, cuyo título (sic) y datos de localización son: "DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS." (Novena Época, registro digital: 189723. Instancia: Segunda Sala, tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, mayo de 2001, materia común, tesis 2a. LXIII/2001, página 448).



En el artículo *Etapa Intermedia en el Proceso Penal*, disponible en El Centro de Información Jurídica en Línea (Universidad de Costa Rica),¹⁴ se señala lo siguiente:

"La promulgación del Nuevo Código Procesal Penal en nuestro ordenamiento jurídico, ha venido a significar la adopción de un cambio de perspectiva en la forma de concebir la estructura del proceso penal, a partir de la instauración de un sistema procesal penal de tendencias marcadamente acusatorias, que difiere sustancialmente (sic) del modelo procesal anterior ('Inquisitivo Reformado' o 'Mixto'), que supuso la vigencia del Código de Procedimientos Penales de 1973. Desde esa perspectiva, se puede afirmar que uno de los cambios más importantes que se introducen a partir de la vigencia del nuevo código, lo constituye la trascendencia que se le ha otorgado al procedimiento intermedio, como punto de conexión entre la investigación preliminar y el juicio oral y público, dado que la fase intermedia representa, por una parte, el momento procesal oportuno para adoptar una solución determinada según las circunstancias propias del caso concreto (vgr. la aplicación de medidas alternativas, el sobreseimiento, y/o la desestimación), es decir se trata de definir el curso que ha de seguir el procedimiento; evitando en la medida de lo posible juicios inútiles; y por la otra, cumple con la función esencial de discusión o debate preliminar (anticipación de una especie de contradictorio oral entre las partes intervinientes) sobre los actos conclusivos de la investigación preliminar, o más propiamente, la posibilidad de que se dé un control jurisdiccional sobre la actividad requerente del Ministerio Público.

"Dentro de este orden de ideas MAIER, señala que: 'la conexión entre la investigación preliminar y el juicio público, en el procedimiento común (delitos de persecución penal pública) no es sencilla. En casi todos los casos resulta imprescindible que el requerimiento final de quien persigue penalmente, conclusión de la instrucción preparatoria (tarea crítica de sus actos, que expone el resultado de la investigación practicada), tenga contenido incriminador (acusación o requerimiento de apertura a juicio) o desincriminador (clausura de la

¹⁴ <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=Nzc2> [consultada el 11 de marzo de 2020]



persecución penal, entre nosotros, sobreseimiento en sus múltiples formas), sea sometido al control judicial. Un procedimiento intermedio, llamado así, precisamente por su función conectiva, entre la instrucción y el juicio público procura, por una parte, servir de tamiz para evitar juicios inútiles, por la escasa seriedad de la acusación o sus desequilibrios formales, y representa, por la otra, el control jurisdiccional sobre los actos del Ministerio Público que pretenden clausurar la persecución penal contra una persona, conforme al principio de legalidad, que ordinariamente rige entre nosotros como regla'.

"De modo que el procedimiento intermedio, en sí mismo considerado, ha sido concebido con el objeto de establecer un control eficaz (la etapa intermedia cumple esencialmente una FUNCIÓN DE CONTROL) sobre los requerimientos acusatorios o conclusivos del Ministerio Público, una vez concluida la investigación preliminar; a los efectos de poder determinar si existe mérito suficiente para ordenar la apertura del juicio oral y público en los casos en que así lo haya solicitado el fiscal al formular la acusación. De tal manera, el fundamento jurídico del control jurisdiccional de los requerimientos acusatorios o conclusivos del Ministerio Público consiste en la exigencia de evitar juicios inútiles por defectos (formales y/o sustanciales) de la acusación.

"Sobre el particular Claría Olmedo, nos dice que 'concluidas las investigaciones, corresponde hacer su inmediata crítica, sea para poner fin al proceso, evitando definitivamente una revisión o una nueva consideración de la causa, para paralizarlo transitoriamente, para completar diligencias probatorias omitidas, o para impulsarlo hacia la etapa esencial: juicio plenario. La actividad que se cumple con estos propósitos integra un segundo momento de la instrucción cuya importancia es manifiesta. Lo llamamos crítica instructoria, porque la tarea a desempeñarse durante él, es de naturaleza eminentemente crítica, en oposición a la investigativa, donde predomina la labor práctica'.

"En síntesis, podemos decir que la función primordial de la etapa intermedia es: 'la de servir de control con respecto a las conclusiones a las que llegó el Ministerio Público luego de terminar la etapa instructoria. Se trata, fundamentalmente, de determinar si existe sospecha suficiente para elevar la causa a juicio, evitando juicios inútiles y garantizando el derecho de defensa.' (subrayado añadido)



Para el Magistrado de Circuito Miguel Ángel Aguilar López¹⁵ dice:

"La etapa intermedia es un conjunto de actos procesales cuyo objetivo consiste en la corrección o saneamiento formal de los requerimientos o actos conclusivos de la investigación, de ahí la importancia del Juez de Control.

"Pero la fase intermedia no agota su función en el control formal; sirve para realizar un control sustancial sobre el fondo de esos actos conclusivos. Por ello se dice que la fase intermedia constituye una discusión preliminar al juicio oral que incide de manera fundamental sobre la realización del mismo y puede fungir como un sistema de control vertical, como señala Alberto Binder, limita las posibilidades de apelación, pero otorga una nueva posibilidad de revisar las actuaciones del Ministerio Público. Por ello funge como modelo de control horizontal, que permite salvaguardar el principio de progresividad del proceso penal, para evitar dilaciones indebidas; sin embargo, los mecanismos procesales varían según la intensidad de la fase intermedia y de la intensidad del carácter acusatorio del sistema, ya que si es acusatorio extremo, la sola acusación del Ministerio Público será suficiente para aperturar el juicio oral; si es acusatorio pero de modo mitigado, el Juez de Control podrá admitir o rechazar la acusación, cuando estime que existen razones para señalar que no ha lugar la acusación; más aún, si el sistema es acusatorio en sentido amplio, esto es, si incorpora activamente a la víctima, el Juez puede decidir si ésta acusará en lugar del Ministerio Público."¹⁶

Por su parte, María Inés Horvitz Lennon y Julián López Masle,¹⁷ en cuanto al tema, desarrollan lo siguiente:

"2. LA ACTIVIDAD PROBATORIA

"La actividad probatoria corresponde al conjunto de actos destinados a obtener la incorporación de los elementos de prueba al proceso, que se

¹⁵ Aguilar López, Miguel Ángel, *Naturaleza, función y ámbitos de actuación en la etapa intermedia del juez de control*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, No. 29, 2010, pp. 11-39.

¹⁶ Binder, Alberto M., *Introducción al Derecho procesal penal*, 2a. ed., AD-HOC, Buenos Aires, 2000, pp.250-251.

¹⁷ *Derecho Procesal Chileno*, T. II, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2004, pp. 138-141.



desarrolla en cuatro momentos denominados proposición, admisión, rendición y valoración.¹⁸

"2.1 PROPOSICIÓN

"La fase de proposición de la prueba se desarrolla, por regla general, durante la etapa intermedia del procedimiento penal y su estudio detallado se realizó ya en otra parte de esta obra.

"...

"La fase de proposición es sumamente importante, porque a través de ella se garantiza adecuadamente el derecho de defensa, en cuanto éste comprende el derecho a conocer el contenido de la imputación y los antecedentes que la fundan. Este derecho se ve reafirmado por la obligación que tiene el fiscal, al momento de presentar la acusación, de dejar a disposición del acusado, en el juzgado de garantía, todos los antecedentes acumulados durante la investigación con el fin de permitir que éstos sean examinados en forma previa al juicio (art. 260 CPP). Por otra parte, la existencia de una fase de proposición excluye la posibilidad de emplear durante el juicio prueba sorpresiva, asegurando reglas mínimas de equidad y juego limpio en el desarrollo del debate. Lo anterior significa que ninguna de las partes puede, por regla general, rendir durante el juicio oral prueba que no haya ofrecido durante la fase de proposición. Sólo excepcionalmente puede el tribunal de juicio oral aceptar la recepción de prueba no ofrecida oportunamente, cuando la parte que lo solicitare justifiere no haber sabido de su existencia sino hasta ese momento y cuando, con ocasión de la rendición de la prueba, sugiere una controversia relacionada exclusivamente

¹⁸ Seguimos aquí a PELLEGRINI, aunque con algunos cambios menores de nomenclatura. Ella denomina a los cuatro momentos: proposición, admisión, producción y apreciación [PELLEGRINI (A.), *cit.*, p.308]. La mayor parte de la doctrina considera, en cambio, que la actividad probatoria tiene tres momentos, aunque con diferencias de forma y de fondo. Así VELEZ MARICONDE, citando a MANZINI, MESSINA y FENECH, distingue los momentos de producción, recepción y valuación (VELEZ MARICONDE, *cit.*, t. I, p. 291); CAFFERATA NORES denomina a estos momentos proposición, recepción y valoración (CAFFERATA NORES, JOSE, *cit.*, p. 41); GIMENO SENDRA, en cambio, considera que los tres momentos serían los de proposición, admisión y ejecución [GIMENO SENDRA (V.), *Derecho procesal penal (con MORENO CATENA y CORTES DOMÍNGUEZ)*, *cit.*, p. 387].



con su veracidad, autenticidad o integridad y siempre que no hubiere sido posible prever su necesidad (art. 336 CPP).

"2.2. ADMISIÓN

"La fase de admisión se desarrolla principalmente ante el Juez de garantía durante la audiencia de preparación del juicio oral, y el estudio detallado de las normas que la regulan corresponde a un capítulo anterior de esta obra.

"Esta fase se inicia con el debate en torno a la admisibilidad de la prueba ofrecida, que se realiza en ejercicio del derecho que el CPP reconoce a cada parte para 'formular las solicitudes, observaciones y planteamientos que estimare relevantes con relación a las pruebas ofrecidas por los demás' para los fines de su admisión o su exclusión (art. 272 CPP). La declaración de admisibilidad de las pruebas ofrecidas se realiza por el Juez de garantía mediante su inclusión en el auto de apertura entre las 'pruebas que deberán rendirse en el juicio oral' (arts. 276 inc. final y 277 inc. 1o. letra e) CPP). La declaración de inadmisibilidad de la prueba ofrecida se realiza, en cambio, mediante una resolución fundada, dictada en la misma audiencia, mediante la cual ordena su exclusión, resolución que no forma parte del auto de apertura (arts. 276 CPP y 277 CPP). En todo caso, la exclusión de prueba se traducirá en su no inclusión en el auto de apertura, omisión que puede ser impugnada por el ministerio público por la vía del recurso de apelación (art. 277 inc. 2o. CPP).

"El hecho de que la fase de admisión de la prueba esté entregada principalmente al Juez de garantía, y que la exclusión de prueba no se incorpore entre las menciones del auto de apertura tiene por objeto asegurar que en la prueba excluida ni el hecho de la exclusión lleguen al conocimiento del tribunal del juicio oral. Esto no significa, sin embargo, que el tribunal del juicio oral carezca absolutamente de facultades para controlar la admisibilidad de la prueba al momento de su rendición. Por el contrario, las facultades que el CPP concede al Juez presidente de la Sala para dirigir el debate y ordenar la rendición de las pruebas (art. 292 CPP), así como la facultad del tribunal para resolver inmediatamente los incidentes promovidos en el transcurso de la audiencia del juicio oral (art. 290 CPP), suponen en muchos casos el control de admisibilidad de la prueba en el instante previo a su rendición. Este es el tipo de control que ejerce el tribunal



de juicio oral, por ejemplo, cuando impide en el instante la rendición de prueba no ofrecida oportunamente en aplicación de lo dispuesto por el art. 336 CPP o prohíbe la lectura de registros o documentos que uno de los intervinientes pretende hacer en violación de lo dispuesto por el art. 334 CPP."

De los textos transcritos pueden deducirse las siguientes consideraciones:

- La etapa intermedia es un conjunto de actos procesales cuyo objetivo consiste en la corrección o saneamiento formal de los requerimientos o actos conclusivos de la investigación.

- El procedimiento intermedio, es un punto de conexión entre la investigación preliminar y el juicio oral y público.

- La fase intermedia representa el momento procesal oportuno para adoptar una solución determinada según las circunstancias propias del caso concreto (vgr. la aplicación de medidas alternativas, el sobreseimiento, y/o la desestimación), es decir se trata de definir el curso que ha de seguir el procedimiento.

- Se llama procedimiento intermedio, precisamente por su función conectiva, entre la instrucción y el juicio público procura, por una parte, servir de tamiz para evitar juicios inútiles, por la escasa seriedad de la acusación o sus desequilibrios formales, y representa, por la otra, el control jurisdiccional sobre los actos del Ministerio Público que pretenden clausurar la persecución penal contra una persona, conforme al principio de legalidad.

- La función primordial de la etapa intermedia es la de servir de control con respecto a las conclusiones a las que llegó el Ministerio Público luego de terminar la etapa instructoria. Se trata, fundamentalmente, de determinar si existe sospecha suficiente para elevar la causa a juicio, evitando juicios inútiles y garantizando el derecho de defensa.

- La fase de proposición de la prueba se desarrolla, por regla general, durante la etapa intermedia del procedimiento penal.

- La fase de proposición es sumamente importante, porque a través de ella se garantiza adecuadamente el derecho de defensa, en cuanto éste comprende



el derecho a conocer el contenido de la imputación y los antecedentes que la fundan.

- La fase de admisión se desarrolla principalmente ante el Juez de garantía durante la audiencia de preparación del juicio oral, la cual se inicia con el debate en torno a la admisibilidad de la prueba ofrecida.

- La declaración de admisibilidad de las pruebas ofrecidas se realiza por el Juez de garantía mediante su inclusión en el auto de apertura entre las "pruebas que deberán rendirse en el juicio oral".

Por otra parte, el auto de apertura a juicio oral se define en los términos siguientes:

El *Diccionario del Español Jurídico*¹⁹ contiene el siguiente concepto:

"Pen. Resolución judicial en la que se acuerda la celebración del juicio oral para el enjuiciamiento de los hechos objeto del proceso penal.

"El auto de apertura del juicio oral responde a la necesidad de un previo pronunciamiento judicial para poder entrar en el juicio oral. Es lo que se ha venido llamando el juicio de racionalidad en cuanto supone una estimación de que hay motivos suficientes para entrar en el juicio. Esa función la viene desarrollando el auto de procesamiento en el procedimiento ordinario. En el procedimiento abreviado tiene la facultad de denegar la apertura del juicio oral" (STS, 2a., 20-III-2000, rec. 3931/1998).

En las *Guías Jurídicas de Wolters Kluwer*, encontramos la definición que se transcribe:

"I. CONCEPTO Y CONTENIDO

"La apertura del juicio oral por el órgano jurisdiccional constituye el juicio positivo que hace éste sobre la acusación en la denominada fase intermedia del

¹⁹ <https://dej.rae.es/lema/auto-de-apertura-del-juicio-oral> [consultado el 11 de marzo de 2020]



proceso penal y que supone el reconocimiento definitivo del derecho a acusar o de la acción penal, de tal manera que en virtud del mismo el Juez viene obligado a sustanciar todo el proceso y a pronunciarse sobre la imposición de la pena en relación con los hechos deducidos por las acusaciones.

"Se trata con este auto, como función de la fase intermedia, de determinar si las diligencias instructoras practicadas permiten deducir la existencia de un hecho punible atribuible a un concreto sujeto, de reconocer, en definitiva, el derecho de acción penal, como derecho al proceso y a la sentencia sobre el fondo, para lo que es preciso que el órgano jurisdiccional estime que no concurre ninguno de los supuestos determinantes del sobreseimiento previstos en los artículos 637, 641 y 779.1.1a. de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

"El contenido mínimo y necesario que debe integrar el auto que estudiamos lo constituyen los pronunciamientos decretando la apertura del juicio oral y la determinación del órgano competente para el enjuiciamiento. Por el contrario, los restantes pronunciamientos que puede contener el mismo (adopción o revocación de medidas cautelares personales y/o reales) revisten un carácter eventual y pueden concurrir en dicho auto todos a la vez o solamente alguno de ellas".²⁰

Para el Doctor Alfonso Pérez Daza, al comentar el contenido del artículo 347 del Código Nacional de Procedimientos Penales, señaló:

"Comentario. El auto de apertura a juicio es la resolución jurisdiccional que cumple con los objetivos de la fase intermedia, pues delimita el objeto del juicio oral al fijar los hechos y circunstancias sobre los cuales aquel debe recaer, así como los medios de prueba ofrecidos para acreditar los mismo (sic).²¹

" ...

²⁰https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMt-MSbF1jTAAAUNDMzMDtbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJQcSoATH6Hw-TUAAAA=WKE [fecha de consulta: 11 de marzo de 2020].

²¹ Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, *Op. Cit.*, p. 55.



"Con el dictado del auto de apertura a juicio culmina la fase oral (segunda) de la etapa intermedia, y por tanto, esta etapa de preparación del juicio, tal y como lo disponen los artículos 211, fracción II y 334, párrafo segundo, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"El auto de apertura a juicio debe constar por escrito, después de su emisión oral, de conformidad con lo establecido en el diverso numeral 67, fracción VI, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"El auto de apertura a juicio, debe indicar, entre otros requisitos, el tribunal de enjuiciamiento competente para celebrar la audiencia de juicio, precisamente a efecto de que las partes estén en aptitud de interponer la recusación, si estiman que respecto de alguno de los Jueces que integran el tribunal de enjuiciamiento, se actualiza alguna de las causas de impedimento previstas en el artículo 37 del Código Nacional de Procedimientos Penales."

Entonces, el auto de apertura a juicio oral es la resolución jurisdiccional emitida por escrito, que culmina la etapa intermedia, delimitando el objeto del juicio oral, al fijar los hechos y circunstancias sobre los cuales aquel debe verificarse, así como los medios de prueba ofrecidos para acreditar los mismos.

Por su parte, de acuerdo al contenido de los artículos 334 al 347 del Código Nacional de Procedimientos Penales, reproducidos líneas anteriores, se advierte que la fase intermedia tiene por objeto el ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia del juicio.

En esta etapa se presenta la acusación, se ofrecen pruebas, se dan a conocer entre las partes los medios de prueba, se manifiestan sobre los acuerdos probatorios lo que se autorizan por el Juez de Control, se podrán excluir fundamentalmente los medios de prueba de ser rendidos en la audiencia de juicio que no se refieran directa o indirectamente al objeto de la investigación y sean útiles para el esclarecimiento de los hechos, así como aquellos en los que se actualice alguno de los supuestos referidos en la ley y, por último, se dicta el auto de apertura a juicio.



En efecto, una vez que el Juez de Control analizó la admisibilidad de los medios de convicción ofrecidos y escuchó los argumentos de las partes que comparecieron en la audiencia intermedia, dictará la resolución o auto de apertura a juicio, en el cual deberá indicar:

I. El Tribunal de enjuiciamiento competente para celebrar la audiencia de juicio;

II. La individualización de los acusados;

III. Las acusaciones que deberán ser objeto del juicio y las correcciones formales que se hubieren realizado en ellas, así como los hechos materia de la acusación;

IV. Los acuerdos probatorios a los que hubieren llegado las partes;

V. Los medios de prueba admitidos que deberán ser desahogados en la audiencia de juicio, así como la prueba anticipada;

VI. Los medios de pruebas que, en su caso, deban de desahogarse en la audiencia de individualización de las sanciones y de reparación del daño;

VII. Las medidas de resguardo de identidad y datos personales que procedan en términos de este Código;

VIII. Las personas que deban ser citadas a la audiencia de debate, y

IX. Las medidas cautelares que hayan sido impuestas al acusado.

Es importante reiterar que entre la primera fase del procedimiento que lo es la de instrucción o de investigación y la última que es la de juicio oral, se contempla la denominada gráficamente "etapa intermedia" o de preparación del juicio oral, etapa que se extiende hasta el pronunciamiento de una resolución final dictada por el mismo Juez de Control, denominada "Auto de apertura a juicio" y su envío al tribunal de enjuiciamiento competente para conocer del juicio oral, iniciándose este último desde el momento en que recibe tal comunicación.



Esta remisión del auto de apertura del juicio oral la realiza el Juez de Control, una vez concluida la audiencia intermedia, dentro del término de cinco días siguientes de haberse dictado lo hará llegar al Tribunal de enjuiciamiento competente y pondrá a su disposición los registros así como al acusado.

Es decir, el tribunal de enjuiciamiento una vez que reciba el auto de apertura a juicio oral, en términos del artículo 349 del Código Nacional de Procedimientos Penales, deberá establecer la fecha para la celebración de la audiencia de debate, la que deberá tener lugar no antes de veinte ni después de sesenta días naturales contados a partir de la emisión del auto de apertura a juicio, por lo que se citará oportunamente a todas las partes para asistir al debate. El acusado deberá ser citado por lo menos con siete días de anticipación al comienzo de la audiencia.

Por lo anterior, es claro que con el auto de apertura a juicio dictado por el Juez de Control, termina la audiencia intermedia, pero también da lugar al inicio del juicio oral, como su nombre lo indica, es decir el juicio se radica con la recepción de dicho auto, tan es así que el juzgador que presida la audiencia de juicio señalará las acusaciones que deban ser objeto del juicio contenidas en el auto de apertura y los acuerdos probatorios a que hubiesen llegado las partes, conforme a lo establecido en el artículo 391 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Además serán los medios de prueba admitidos en dicho auto de apertura, los que deberán ser desahogados en la audiencia de juicio así como en la prueba anticipada así como los que deban desahogarse en la audiencia de individualización de sanciones y de reparación del daño.

Lo que se explica, porque si el auto de apertura a juicio se dictó una vez que el Juez de Control analizó la admisibilidad de los medios de convicción ofrecidos y escuchó los argumentos de las partes que comparecieron en la audiencia intermedia, es lógico que sus requisitos sean aquellos referidos a lo acontecido en el desarrollo de la audiencia.

Así, si la etapa intermedia o de preparación a juicio oral, comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio oral, en el



cual se ve materializada la determinación del Juez de Control emitida durante el desahogo de la citada audiencia, porque ahí decide la admisión de los medios de prueba ofrecidos por las partes; mientras que el juicio oral abarca desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la emisión de la sentencia que pone fin al proceso, etapa en la cual se desahogan los medios de prueba admitidos en la primera, puede considerarse que este auto tiene una naturaleza mixta y dual, pues sirve para concluir la etapa intermedia y dar inicio a la de juicio oral y, además, precisa las pruebas que deben desahogarse en este último.

En esa tesitura, una de las principales responsabilidades del Juez de Control durante esta etapa es **asegurarse de que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado o que, en su caso, las consecuencias de éstas no se trasladen a la etapa de juicio oral, donde puedan generar mayores perjuicios o invalidar la totalidad del propio juicio**. Así, al dictar el auto o resolución de apertura a juicio, el Juez de Control debe verificar esta situación y excluir, de ser el caso, cualquier prueba obtenida a partir de una violación a derechos fundamentales.²²

Cabe abundar que la determinación de admitir pruebas en la audiencia intermedia dentro del procedimiento penal acusatorio, adversarial y oral y el auto de apertura a juicio oral con que concluye dicha audiencia, no constituyen actos autónomos, porque lo sucedido en la audiencia intermedia finalmente se ve materializado en el auto de apertura a juicio oral y, por ende, el estudio del referido auto siempre conllevará al análisis de las determinaciones emitidas en la referida audiencia.²³

Ahora bien, el artículo 390 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece la hipótesis de recepción del tribunal de enjuiciamiento de aquellos medios de prueba nuevos, en los siguientes términos:

"Artículo 390. Medios de prueba nueva y de refutación.

²² *Ibidem*, pp. 246 y 247.

²³ Amparo en Revisión 907/2016, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintitrés de agosto de dos mil diecisiete.



"El Tribunal de enjuiciamiento podrá ordenar la recepción de medios de prueba nueva, ya sea sobre hechos supervenientes o de los que no fueron ofrecidos oportunamente por alguna de las partes, siempre que se justifique no haber conocido previamente de su existencia.

"Si con ocasión de la rendición de un medio de prueba surgiere una controversia relacionada exclusivamente con su veracidad, autenticidad o integridad, el Tribunal de enjuiciamiento podrá admitir y desahogar nuevos medios de prueba, aunque ellos no hubieren sido ofrecidos oportunamente, siempre que no hubiere sido posible prever su necesidad.

"El medio de prueba debe ser ofrecido antes de que se cierre el debate, para lo que el Tribunal de enjuiciamiento deberá salvaguardar la oportunidad de la contraparte del oferente de los medios de prueba supervenientes o de refutación, para preparar los conainterrogatorios de testigos o peritos, según sea el caso, y para ofrecer la práctica de diversos medios de prueba, encaminados a controvertirlos."

De acuerdo al precepto transcrito, el tribunal de enjuiciamiento podrá ordenar la recepción de medios de prueba nueva, ya sea sobre hechos supervenientes o de los que no fueron ofrecidos oportunamente por alguna de las partes, siempre que se justifique no haber conocido previamente de su existencia.

Si con ocasión de la rendición de un medio de prueba surgiere una controversia relacionada exclusivamente con su veracidad, autenticidad o integridad, el tribunal de enjuiciamiento podrá admitir y desahogar nuevos medios de prueba, aunque ellos no hubieren sido ofrecidos oportunamente, siempre que no hubiere sido posible prever su necesidad.

Por tanto es claro que en las hipótesis referidas se permite al tribunal de enjuiciamiento la recepción de determinados medios de prueba, privilegiando en todo momento el derecho de necesidad de la prueba.

En consecuencia, si los requisitos del auto de apertura a juicio reflejan lo acontecido en la audiencia intermedia, para que de esta manera el tribunal de enjuiciamiento conozca de las acusaciones que deban ser objeto del juicio y los



acuerdos probatorios a que hubiesen llegado las partes, además de los medios de prueba que deberán ser desahogados, en todo caso dicha resolución debe también reflejar aquellos medios de prueba que no fueron admitidos por el Juez de Control, para que de esta forma el tribunal de enjuiciamiento pueda conocer de ello en la etapa de juicio –pues debe recordarse que con el auto de apertura a juicio inicia también esta etapa–, a fin de que si la parte afectada estima pertinente insista en su desahogo ante la necesidad de la prueba y si se justifica conforme a lo acontecido en la audiencia de juicio, el tribunal de enjuiciamiento pueda ordenar su desahogo por interesar al respectivo proceso al constituir hechos sobre los cuales versa el debate sin cuya demostración no puede pronunciarse la sentencia.

La mención de las opiniones doctrinales que se citan resultan útiles al Pleno de Circuito para sustentar las consideraciones de la sentencia, debido a la compatibilidad con las argumentaciones jurídicas que se concretan al criterio de jurisprudencia plasmado en la parte final de la ejecutoria.

Al respecto se cita aplicable la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 2a. LXIII/2001 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, identificada con el número de registro digital: 189723, Tomo XIII, mayo de 2001, visible en la página 448, con rubro y texto siguientes:

"DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS.—En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que 'En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.'; mientras que en su párrafo tercero dispone que 'En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.' Sin



embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desenrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen."

Expuesto el marco jurídico, en respuesta a la interrogante derivada del problema jurídico planteado, se tiene en cuenta que en términos de los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción III, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto tiene el carácter de excepcional, debido a que tratándose de actos dentro de juicio, sólo procede contra aquellos que sean susceptibles de producir una ejecución de imposible reparación, esto es, cuando afecten materialmente derechos sustantivos, categoría bajo la cual no se ubican las determinaciones del Juez de Control, consistentes en la aceptación de medios de prueba ofrecidos por alguna de las partes en el acuerdo de apertura a juicio oral; de ahí que por regla general, no procede el juicio de amparo indirecto.

Lo anterior, porque una de las principales funciones del Juez de Control durante la etapa intermedia consiste en asegurarse que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado y, en su caso, garantizar que las consecuencias de éstas no se tras-



laden a la etapa de juicio oral; por lo que esta etapa resulta el momento procesal idóneo para que este haga valer sus inconformidades.

No obstante esta posibilidad, las determinaciones del Juez de Control, relativas a la aceptación de medios de prueba ofrecidos por alguna de las partes –o a la forma en que se pretendan recibir o desahogar–, por regla general, constituyen actos de naturaleza intraprocesal que no son susceptibles de impugnarse en el amparo indirecto, ya que con esas actuaciones normalmente no se violan derechos sustantivos contenidos en la Constitución, sino sólo se afectan derechos adjetivos o procesales, los cuales no generan la afectación extrema que obligue a efectuar un inmediato análisis de la constitucionalidad de los actos procesales en cuestión.

Sin embargo, al momento de desahogar la prueba ante el Juez o tribunal de enjuiciamiento, dada la naturaleza híbrida del acuerdo de apertura a juicio oral, se reconoce la relación ineludible entre los aspectos vinculados con la motivación aplicada para admitir la prueba y aquellos que puedan derivar del debate para su desahogo; de ahí que estos últimos puedan ser valorados en la sentencia y propiciar una eventual declaratoria de ilegalidad o ilicitud, cuando trastoquen derechos fundamentales.

La conclusión que antecede se justifica bajo la siguiente argumentación:

Para el Pleno de Circuito, acorde al marco constitucional, legal y jurisprudencial desarrollado, se obtiene que frente al acto de admisión de la prueba emitido por el Juez de Control en el acuerdo de apertura a juicio oral, no existe base para considerar que pueda trastocar derechos sustantivos; por tanto, no se traduce en un acto de imposible reparación.

Se aprecia que la etapa intermedia en el procedimiento penal acusatorio, se realiza ante el Juez de Control, inicia con la formulación de la acusación por parte del Ministerio Público y tiene como una de sus finalidades principales la depuración de los medios de prueba que serán materia del juicio oral.

Una de las principales funciones del Juez de Control durante esta etapa consiste en asegurarse que durante la investigación no se hubieran cometido trans-



gresiones a los derechos fundamentales del imputado y, en su caso, garantizar que las consecuencias de éstas no se trasladen a la etapa de juicio oral; por lo que esta etapa resulta el momento procesal idóneo para que éste haga valer sus inconformidades.

Por ende, al dictar el auto de apertura a juicio, el Juez debe verificar esta situación y excluir cualquier medio de prueba obtenido a partir de una violación a derechos fundamentales, cometidas en etapas previas al juicio oral.

Ahora bien, los actos relacionados con la admisión de pruebas –o a la forma en que se pretendan recibir o desahogar– constituyen actos de naturaleza intraprocesal que, por regla general, no son susceptibles de impugnarse en el amparo indirecto, excepto cuando afecten materialmente derechos sustantivos.

En el caso de excepción, sólo podrán ser combatidos en amparo indirecto, aquellos actos cuyas consecuencias sean de tal manera graves que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho de carácter sustantivo; lo que excluye a los de naturaleza adjetiva o formal, en los que la afectación depende de la trascendencia que pudieran tener en el desenlace del juicio o procedimiento, momento en que podrían causar perjuicio efectivo a los derechos de los gobernados.

Es decir, los actos susceptibles de impugnarse en amparo indirecto, cuyos efectos deban ser calificados como de imposible reparación, necesitan producir una afectación material a derechos sustantivos, o sea, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho, cuyo significado rebase lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no provenga exclusivamente de las leyes adjetivas.

Por tanto, los actos relacionados con los acuerdos dictados por el Juez de Control en la audiencia intermedia, consistentes en la aceptación de medios de prueba ofrecidos por alguna de las partes, por regla general, dan lugar a violaciones procesales que no pueden ser reclamadas en el juicio de amparo indirecto, toda vez que con esas actuaciones no se violan derechos sustantivos contenidos en la Constitución, sino sólo se afectan derechos adjetivos o procesales, los cuales no generan la afectación extrema que obligue a efectuar un inmediato análisis de la constitucionalidad de los actos procesales en cuestión.



La excepción a la regla en principio puede estar condicionada a que las partes lleven o someter a debate cualquier cuestión relacionada con la prueba ilícita, en cada una de las etapas correspondientes del procedimiento acusatorio, cuya impugnación también debe efectuarse en éstas, con la finalidad de que los problemas de ilicitud probatoria sean atendidos sin comprometer la operatividad del sistema de justicia penal y sus principios fundamentales; en el entendido de que sólo se excluye la prueba hasta la etapa intermedia.

Asimismo, en el juicio oral se presenta una condición particular, porque el debate sobre la probable prueba ilícita sólo puede influir en la valoración de su alcance probatorio, ya no en la exclusión, se reitera, previo debate.

Es decir, cuando la violación se materialice durante el desarrollo del juicio oral, la defensa puede controvertir el desahogo y valoración de las pruebas con argumentos estrechamente vinculados con violación a derechos fundamentales, lo que el Juez o tribunal de enjuiciamiento deberá tomar en cuenta al momento de emitir la sentencia, considerando, en su caso, lo dispuesto en la fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional, que establece que las pruebas obtenidas con violación a derechos fundamentales son nulas.

En el mismo sentido se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 907/2016, en la sesión correspondiente al veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, al considerar en lo que interesa lo siguiente:

"En ese orden de ideas, la doctrina de actos de imposible reparación para los efectos de procedencia del juicio de amparo indirecto tratándose de un acuerdo de admisión de pruebas en el nuevo sistema de justicia penal, implica realizar un análisis que permita decidir sobre si determinado acto judicial tiene la naturaleza de irreparable, el cual deberá efectuarse partiendo de la premisa de que son actos intraprocesales y que la procedencia del amparo indirecto está supeditado a que dicho acto genere una afectación actual a un derecho fundamental que no podrá ser reparada.

"Es decir, además de su naturaleza, debe atenderse si en efecto implica una violación a un derecho fundamental que de forma inmediata debe ser revi-



sada y no supeditarla a que el mismo pueda o no ser reparado en la sentencia que se dicte en la audiencia de juicio oral, porque dicha resolución se ocupará de la valoración de las pruebas desahogadas en el juicio oral y de resolver si las mismas resultan suficientes para tener por acreditada la existencia del hecho señalado por la ley como delito y si el acusado intervino en su comisión; por tanto, no se ocupará de cuestiones que deben ser analizadas, cuestionadas o debatidas en etapas previas como lo es la admisión de medios de prueba.

"Cabe destacar que si bien el Juez o tribunal oral conservaran en todo momento la facultad de analizar si alguna de las pruebas desahogadas ante su presencia, en cumplimiento al principio de inmediación, constituye prueba ilícita, tal determinación se sustentará no en un nuevo análisis sobre lo correcto o no de su admisión, sino en lo que el desahogo de la prueba misma genere, es decir, atendiendo a la información que el órgano de prueba aporte al ser interrogado y contrainterrogado por las partes, manifestaciones que permitirán advertir, en su caso, si lo que se puso en conocimiento del juzgador tuvo un origen ilícito, porque el testigo o perito, lo obtuvo a través de la violación de derechos fundamentales del acusado o de la víctima misma, en cuyo caso, el tribunal o Juez de enjuiciamiento, estará en aptitud de no otorgarle valor probatorio al momento de emitir su sentencia.

"73. En ese sentido, la interrogante sobre si procede el juicio de amparo indirecto contra la determinación dictada dentro de la audiencia intermedia de un procedimiento penal acusatorio, adversarial y oral que admite medios de prueba, encuentra la siguiente respuesta: el juicio de amparo indirecto, por regla general, es improcedente contra la determinación que admite un medio de prueba, por tratarse de un acto de naturaleza intraprocesal y excepcionalmente procederá esta instancia constitucional, cuando dicha resolución de admisión de algún medio de prueba, por sí misma implique un acto de imposible reparación.

"74. Bajo ese parámetro, es que se comparte el sentido de la resolución recurrida, en cuanto se determina que respecto de los actos reclamados se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXII, en relación con el numeral 107, fracción V, (interpretado a contrario sensu) ambos de la Ley de Amparo, en razón de que la admisión de los medios de prueba que



considera impertinentes y que han quedado precisadas en esta ejecutoria, no generan una afectación irreparable, sino que se constriñe a una determinación de índole adjetiva o procesal.

"75. Lo mismo acontece respecto de la admisión de los medios de prueba que considera ilegales, puesto que no se advierte que por la admisión se genere una afectación irreparable que amerite análisis constitucional inmediato."

En congruencia con lo expuesto y por las razones que resultan compatibles al tema, se cita la jurisprudencia 1a./J. 13/2020 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo III, agosto de 2020, página 2434, con el número de registro digital: 2021983, con el título, subtítulo y texto siguientes:

"INCIDENTE DE EXCLUSIÓN DE PRUEBAS ILÍCITAS OBTENIDAS BAJO TORTURA, PROMOVIDO EN UN PROCESO PENAL MIXTO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECIDE SU IMPUGNACIÓN NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Dos tribunales colegiados de circuito se pronunciaron de manera disímbola sobre si para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, aquella resolución constituye un acto en juicio cuyos efectos son de imposible reparación, porque afecte materialmente derechos sustantivos. Al respecto, se determina que es improcedente el juicio de amparo indirecto promovido en su contra, pues no constituye un acto cuya ejecución sea de imposible reparación. Lo anterior, porque en términos de los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el amparo indirecto contra actos dentro de juicio sólo procede cuando aquéllos sean susceptibles de producir una ejecución de imposible reparación, esto es, cuando afecten materialmente derechos sustantivos, categoría bajo la cual no se ubica la determinación del aludido medio de impugnación, cuyos alcances son los de impactar en derechos de índole procesal por incidir únicamente en la configuración probatoria del proceso que habrá de valorar el juzgador al dictar sentencia; lo anterior adquiere dimensión si se considera que los efectos de esa resolución no son materializables inmediatamente, ya que dependerá de que lo ahí resuelto llegue a trascender al sentido de la sentencia del proceso penal. Así, podría darse el caso de que el juez de la causa al valorar las pruebas con miras a emitir un fallo, excluyera por



iniciativa propia los mismos elementos de prueba controvertidos por el quejoso mediante el incidente no especificado, o bien que los rechazara de valoración por considerarlos producto de vulneración a otros derechos, distintos a no ser torturado. Por el contrario, si en esa sentencia el juzgador llegase a considerar en contra del imputado pruebas materia del mencionado incidente, hasta ese momento tal situación habrá trascendido; ocasión en que el imputado podrá instar juicio de amparo directo en contra de la sentencia definitiva, una vez agotado el recurso que proceda, para determinar si existió tortura, así como dilucidar si ello afectó su defensa durante el proceso trascendiendo al resultado de la sentencia penal, como prevén los artículos 170, fracción I y 173, apartado A, fracción XI, de la Ley de Amparo. Lo que corrobora que aquel acto reclamado en amparo indirecto podría generar afectación únicamente a derechos de índole procedimental."

A mayor abundamiento, el Pleno de Circuito considera que cuando la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 669/2015, afirmó que el objeto del debate probatorio durante la etapa intermedia y el juicio oral es distinto pero complementario, permite apreciar la naturaleza del acuerdo de apertura a juicio como una actuación que goza de un carácter híbrido.

Bajo esta óptica, sin variar su motivación, esto es, con los mismos elementos, tiene el efecto de cerrar la etapa procesal intermedia, para dar lugar a una distinta que se denomina juicio.

Esta dualidad permite corroborar que las incidencias planteadas por las partes en relación al objeto del ofrecimiento y admisión de los medios de prueba, así como la depuración de los hechos controvertidos que serán materia de juicio, resulte válido para ambas etapas, puesto que se traduce en la base sobre la cual el Juez o tribunal de enjuiciamiento resolverá sobre la existencia del delito y responsabilidad del acusado en su comisión.

Entonces, siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.), en la que se concluyó que las violaciones a derechos fundamentales cometidas en el procedimiento penal acusatorio, no son susceptibles de analizarse en amparo directo cuando ocurren en etapas previas al juicio oral, es im-



portante destacar que durante el desahogo de la prueba en el juicio oral, las partes abren el debate sobre las cuestiones inherentes a la transgresión de derechos fundamentales relacionados con la prueba.

Por tanto, si del resultado de este debate se advierte que éstos se trastocaron; en tal virtud, con base en el principio de continuidad y tomando en cuenta la naturaleza híbrida del acuerdo de apertura a juicio oral, los argumentos derivados ya no forman parte de una etapa previa, porque tienen su origen en un ejercicio argumentativo distinto, con especificaciones novedosas amparadas bajo la cobertura del diverso principio de intermediación.

En efecto, por virtud de este principio constitucional que rige para todas las etapas de juicio, las partes en igualdad de circunstancias tienen la posibilidad de debatir sobre el desahogo de la prueba y el órgano jurisdiccional, no puede delegar en persona alguna ni el indicado desahogo o su valoración de las pruebas.

Así, partiendo de la relación ineludible que puede presentarse entre la motivación que expresó para admitir un medio de prueba y las cuestiones supervenientes derivadas de su desahogo, corresponderá al Juez de juicio oral o tribunal de enjuiciamiento llevar a cabo un pronunciamiento específico en la sentencia sobre el particular, debido a que las violaciones a derechos fundamentales que se pongan de manifiesto, no pueden ser consentidas bajo el argumento de que se trastoca la objetividad e imparcialidad del Juez de Control al dictar el acuerdo de apertura a juicio.

Contrario a ello, las razones que pudiera tener el Juez o tribunal de enjuiciamiento para aducir argumentos vinculados con la ilegalidad o ilicitud de la prueba, deben entenderse derivadas de un nuevo ejercicio argumentativo de las partes que en forma alguna pone riesgo la operatividad del principio de continuidad, porque la actividad jurisdiccional no puede permanecer ajena, ni estática frente a la transgresión de los derechos fundamentales, por más que se diga que éstas tuvieron oportunidad de deducir sus incidencias y excepciones en una etapa diferente.

Sólo resta mencionar, que con base en el método de interpretación genético-teleológica, atento a la naturaleza de los actos reclamados en los juicios de



amparo indirecto de origen, el precedente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja penal 49/2019, no contiene un criterio que pueda estimarse contradictorio con el resto de las ejecutorias analizadas, debido a que su esencia radica en que se ordenó la reapertura de la investigación complementaria por un mes, a efecto de que el Ministerio Público notificara de forma personal el acuerdo dictado por esa representación el once de agosto de dos mil dieciocho, en el que se **negó al imputado el desahogo de una pericial** en materia de psicología forense que se practicaría en el menor víctima, así como la ampliación de su declaración; esto es, su naturaleza es distinta debido a que la génesis del caso involucra la negativa de admitir diversas pruebas, por lo que no existe identidad fáctica con el resto de los precedentes.

Por los motivos expuestos, con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 216, segundo párrafo; 217, segundo párrafo y 225 de la Ley de Amparo, además del Acuerdo General 17/2019 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y en 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, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se emite:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO PROCEDE CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL JUEZ DE CONTROL, CONSISTENTES EN LA ACEPTACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA OFRECIDOS POR ALGUNA DE LAS PARTES, EN LA ETAPA INTERMEDIA DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO.

Hechos. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si es procedente el juicio de amparo indirecto contra la determinación del Juez de Control en la etapa intermedia, de admitir medios de prueba, arribando a conclusiones distintas, pues uno consideró que, por regla general, es procedente por afectar en forma preponderante y superior los derechos sustantivos de acceso a la justicia y defensa adecuada y los restantes concluyeron que no es impugnabile a través de ese medio de control constitucional, porque no implica un acto de ejecución irreparable.



Criterio jurídico: Las determinaciones del Juez de Control, relativas a la aceptación de los medios de prueba ofrecidos por alguna de las partes –o a la forma en que se pretendan recibir o desahogar–, por regla general, constituyen actos de naturaleza intraprocesal que no son susceptibles de impugnarse en el amparo indirecto.

Justificación: Lo anterior es así, ya que con esas actuaciones normalmente no se violan derechos sustantivos contenidos en la Constitución General, sino sólo se afectan derechos adjetivos o procesales, los cuales no generan la afectación extrema que obligue a efectuar un inmediato análisis de la constitucionalidad de los actos procesales en cuestión; por tanto, no se ubican dentro de los actos de imposible reparación que como categoría excepcional del juicio de amparo prevén los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción V, de la Ley de Amparo. Ello pues una de las principales funciones del Juez de Control durante esta etapa, consiste en asegurarse de que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado y, en su caso, garantizar que las consecuencias de éstas no se trasladen a la etapa de juicio oral, por lo que esta etapa resulta el momento procesal idóneo para que éste haga valer sus inconformidades. De ahí que al momento de desahogar la prueba ante el Juez o tribunal de enjuiciamiento, dada la naturaleza híbrida del acuerdo de apertura a juicio oral, se reconoce la relación ineludible entre los aspectos vinculados con la motivación aplicada para admitir la prueba y aquellos que puedan derivar del debate para su desahogo; en consecuencia, estos últimos pueden ser valorados en la sentencia, dando lugar a una eventual declaratoria de ilegalidad o ilicitud, cuando trastoquen derechos fundamentales.

Es menester aclarar que, de conformidad con el ordinal 226, último párrafo, de la Ley de Amparo, la presente determinación no afecta las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se dictaron las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

Por lo expuesto y fundado, se;

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administra-



tiva del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por este Pleno del Decimoséptimo Circuito.

Notifíquese; remítase testimonio de la presente ejecutoria, a los Tribunales Colegiados de Circuito que sostuvieron los criterios contradictorios y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por mayoría de seis votos de los Magistrados Cuahtémoc Cuéllar De Luna (presidente), José Martín Hernández Simental (ponente), María Teresa Zambrano Calero, María del Carmen Cordero Martínez, Juan Carlos Zamora Tejeda y José Elías Gallegos Benítez, que formula voto concurrente. Disidente. Refugio Noel Montoya Moreno, quien presenta voto particular.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 1/2016 (10a.), P./J. 12/2018 (10a.), P./J. 7/2019 (10a.), 2a. L/2015 (10a.), 2a. XLVIII/2015 (10a.), P./J. 4/2001 y 2a. CXXIX/2010 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, del viernes 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas y del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo I, abril de 2016, página 15, con número de registro digital: 2011428, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, página 6, con número de registro digital: 2017109, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 6, con número de registro digital: 2019176, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, páginas 1069 y 1070, con números de registro digital: 2009477 y 2009478 y *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, enero de 2001, página 11, con número de registro digital: 190368 y Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1474, con número de registro digital: 163081, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 74/2018 (10a.), 1a. CCCXVI/2018 (10a.), P./J. 37/2014 (10a.), 1a. LI/2018 (10a.), 1a. LII/2018 (10a.), 1a. LIII/2018 (10a.) y 1a./J. 13/2020 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el



Semanario Judicial de la Federación del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, del viernes 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas, del viernes y del viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas "PERSONALIDAD RECONOCIDA POR LAS JUNTAS, NO DEBE RECLAMARSE EN AMPARO INDIRECTO.", "PERSONALIDAD, CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.", "PERSONALIDAD, AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE LA FALTA DE.", "AMPARO INDIRECTO. RESULTA IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE APELACIÓN QUE DECIDE LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD (INTERRUPCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL NUMERO 208, VISIBLE EN LA PÁGINA 613, CUARTA PARTE DEL *APÉNDICE DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN* 1917-1985).", "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNE LA SENTENCIA DEFINITIVA" y "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO (INTERRUPCIÓN PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA PUBLICADA BAJO EL RUBRO 'PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, DEBIENDO RECLAMARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO SE IMPUGNA LA SENTENCIA DEFINITIVA')." con números de identificación, 3a. 44, P./J. 6/1991 y P. CXXXIV/96 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CVII, página 841, con número de registro digital: 368775, Séptima Época, Volúmenes 181-192, Quinta Parte, página 81, con número de registro digital: 242743, Quinta Época, Tomo XCII, página 1316, con número de registro digital: 346923, Octava Época, Tomo IV, Primera Parte, julio-diciembre de 1989, página 279, con número de registro digital: 207330, Tomo VIII, agosto de 1991, página 5, con número de registro digital: 205765 y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, noviembre de 1996, página 137, con número de registro digital: 200009, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular disidente, del suscrito Refugio Noel Montoya Moreno, Magistrado de Circuito integrante del Pleno del Decimoséptimo Circuito, a la resolución de contradicción de tesis 4/2020.

Con fundamento en el artículo (sic) 226, fracción III, de la Ley de Amparo 30, primer párrafo, y 43 del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, reformado mediante Acuerdo General del citado órgano, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el seis de noviembre de dos mil veinte, expongo respetuosamente voto particular disidente en la forma y términos siguientes:

I. ANTECEDENTES.

1. En el proyecto se señala que el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, remitió denuncia de contradicción de tesis formulada por el Juez Noveno de Distrito en el Estado, con residencia en Ciudad Juárez, de esta entidad, declinando competencia para conocer y resolver.

2. Seguidos los trámites se realiza la integración de la denuncia de contradicción que nos ocupa.

3. Los criterios contendientes son los emitidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa al resolver los recursos de queja 49/2019, 59/2019 y 107/2019; el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en las propias materias, al fallar el recurso de queja 60/2019; y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 72/2019, todos del Décimo Séptimo Circuito, el último con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua.

4. La denuncia que se sustenta tiene como fin, determinar si contra los actos de admisión desechamiento o no exclusión de los medios de prueba en etapa intermedia, procede el juicio de amparo indirecto.

II. LAS CONSIDERACIONES ESENCIALES DEL PROYECTO:

5. Mediante el primero y segundo de los considerandos se determina la competencia de este Pleno de Circuito y se define que la denuncia proviene de parte legítima

6. En el tercer considerando se reseñan los argumentos en que los tribunales contendientes basan sus decisiones.



7. En la consideración cuarta, se precisa que sí existe contradicción de tesis, con excepción de lo resuelto en la **queja 49/2019 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, tal como se explica:**
8. El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, resolvió en la queja 72/2019, en la que se reclaman los acuerdos dictados en la audiencia intermedia, relativos a la **no exclusión de la prueba** testimonial a cargo de un Policía Federal Ministerial, la cual versaría respecto de los datos de prueba recabados durante la investigación, específicamente en relación a la entrevista de individualización realizada al quejoso; así como, la incorporación de las diversas documentales.
9. El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, falló el recurso de queja 60/2019, en el que la parte quejosa reclamó el auto por el cual el Juez de Control, **admitió** en la etapa intermedia la declaración de un testigo y el peritaje en materia de avalúo y capitalización de renta sobre el bien inmueble materia del delito de despojo.
10. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, resolvió la queja penal 107/2019, consideró que el acto reclamado se atribuyó al Juez de Distrito del Centro de Justicia Penal Federal en Chihuahua, en funciones de Juez de Control, en una causa penal, al que se reclamó la **admisión** de pruebas ofrecidas por el Ministerio Público.
11. El propio tribunal en la queja penal 59/2019, precisó entre los antecedentes relevantes del asunto, que en el amparo indirecto se reclamaron la determinación adoptada por la Juez de Control del Distrito Judicial Morelos, en la audiencia intermedia, de **admitir** los medios de prueba ofrecidos por la agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, dentro de una causa penal, y el **auto de apertura a juicio**, emitido por la Juez de Control dentro de la misma causa penal.
12. El voto de mayoría considera, que los órganos jurisdiccionales contendientes examinaron esencialmente un mismo problema jurídico, **relacionado con la procedencia del juicio de amparo indirecto** en contra de determinaciones tomadas en la audiencia intermedia por el Juez de Control, relativas a la admisión de pruebas.
13. Respecto al segundo requisito: **punto de diferencia de los criterios interpretativos, la mayoría consideró que** existe diferencia en la resolución adopta-



da por los Tribunales Colegiados de Circuito, ante la misma situación jurídica, por cuanto:

14. **El Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, con residencia en Ciudad Juárez, consideró por regla general, el amparo indirecto es procedente contra violaciones acaecidas en etapa intermedia, porque se afectan en forma preponderante y superior derechos fundamentales sustantivos de acceso efectivo a la justicia y defensa adecuada.
15. Mientras que el **Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa del mismo Circuito**, resolvieron sustancialmente que los actos reclamados no violan derechos sustantivos; pues la **admisión de pruebas** ofrecidas por el Ministerio Público en la audiencia intermedia, no es un acto de imposible reparación para efectos del amparo, únicamente define cuestiones de carácter procesal, por lo que no es procedente el juicio de amparo indirecto.
16. La mayoría advierte, que los criterios se confrontan, pues uno de los Tribunales Colegiados de Circuito considera procedente el juicio de amparo indirecto contra la determinación del Juez de Control en la audiencia intermedia de admitir o dicho de otra manera, no excluir medios de prueba; mientras que los otros estiman que no es impugnabile a través de este medio de control constitucional, porque no implica un acto de ejecución irreparable.
17. Seguidamente se plantea el siguiente cuestionamiento:
18. **¿Son impugnables en amparo indirecto las determinaciones del Juez de Control en la etapa intermedia, relativas a la aceptación de medios de prueba ofrecidos por alguna de las partes, o a la forma en que se pretendan recibir o desahogar?**
19. En la consideración quinta se estudia el fondo.
20. **Como premisa normativa fija** el marco constitucional, legal y jurisprudencial que se aplicará para resolver el problema jurídico planteado.
21. **Se citan los artículos** 107, fracción III, inciso b) y V, constitucional; 114, fracción IV, de la abrogada Ley de Amparo.
22. Se invoca la resolución del amparo en revisión 804/2014, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en veintidós de abril de dos mil quince, quien señaló que aun y cuando del proceso legislativo que



dio origen a la nueva Ley de Amparo no se desprende alguna justificación con relación a dicho tópico, lo cierto es que el antecedente de la porción normativa prevista en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, se encuentra en el *"Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*, publicado en mayo de dos mil uno.

23. Se señala que si bien en el proceso de análisis de las iniciativas correspondientes no se advierte discusión alguna respecto del contenido y alcance de la referida porción normativa; sin embargo, es posible entender que el propósito de la norma consiste básicamente en hacer del amparo un instrumento más eficiente, en el que sea posible controvertir –a través de la vía indirecta– únicamente aquellos actos cuya afectación sea de tal magnitud que impida en forma actual el ejercicio de un derecho, dejando para la vía directa cualquier tipo de acto que implique alguna violación procesal. **Lo cual justifica la necesidad de establecer precisamente un concepto de "actos de imposible reparación", que contribuya a hacer más eficiente el sistema**
24. Se invoca la contradicción de tesis 377/2013, del Pleno de ese Alto Tribunal, respecto de la procedencia del amparo indirecto en tratándose de la resolución que desecha la excepción de falta de personalidad, sin ulterior recurso –a partir de lo establecido en la Ley de Amparo vigente– de cuya ejecutoria derivó la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), publicada el 7 de junio de 2014, con el registro digital: 2006589, el título, subtítulo y texto siguientes: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."
25. Seguidamente se cita la opinión del magistrado Bonilla López.
26. Luego se aborda el tema de la naturaleza jurídica del auto de apertura al juicio oral. El argumento parte del artículo 20, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
27. El principio de continuidad de conformidad con el artículo 7o. del Código Nacional de Procedimientos Penales, implica que las audiencias se lleven a cabo de forma continua, sucesiva y secuencial, salvo los casos excepcionales previstos en esa legislación.
28. Se cita a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos directos en revisión 669/2015, 5744/2014, 7225/2016,



7103/2016 y 2058/2017, interpretó el principio de continuidad y se pronunció en relación al objeto de la etapa intermedia, así como a las diferencias que existen entre el debate probatorio de la etapa intermedia y el juicio oral; además, se concluyó que las violaciones a derechos fundamentales cometidas en un procedimiento penal acusatorio, no son susceptibles de analizarse en amparo directo cuando ocurren en etapas previas al juicio oral, inclusive tratándose de la detención y defensa del acusado.

29. Estos precedentes dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.); de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, que se identifica con el registro digital: 2018868, "VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES COMETIDAS EN UN PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL."
30. En relación al marco jurídico, se citan las disposiciones relativas a la segunda fase de la etapa intermedia, que inicia con la celebración de la audiencia intermedia y culminará con el dictado del auto de apertura a juicio. –*artículos 334 al 347 del Código Nacional de Procedimientos Penales*–
31. La mayoría considera oportuno señalar, que el 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones constitucionales,¹ con la finalidad de introducir un nuevo sistema de justicia penal y de seguridad pública en el país.
32. Como elemento de análisis, se cita la doctrina en cuanto al tema *Etapa Intermedia en el Proceso Penal*, disponible en El Centro de Información Jurídica en Línea (Universidad de Costa Rica); con la misma intención se cita el pensamiento de Miguel Ángel Aguilar López; lo conducente de María Inés Horvitz Lennon y Julián López Masle, en el *Derecho procesal Chileno*; la definición de Apertura a juicio oral que proporciona el *Diccionario de Español Jurídico*; las *Guías Jurídicas de Wolters Kluwer*, transcribe definición; se cita el pensamiento de Pérez Daza, al comentar el artículo 347 del código procesal de la materia.
33. Se afirma que **el auto de apertura a juicio dictado por el Juez de Control, termina la audiencia intermedia, pero también da lugar al inicio del juicio**

¹ En específico, se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115; y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Federal.



oral, como su nombre lo indica, es decir el juicio se radica con la recepción de dicho auto, tan es así que el juzgador que presida la audiencia de juicio señalará las acusaciones que deban ser objeto del juicio contenidas en el auto de apertura y los acuerdos probatorios a que hubiesen llegado las partes, conforme a lo establecido en el artículo 391 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

34. Se sostiene que la Etapa Intermedia o de preparación a juicio oral, comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio oral, porque ahí decide la admisión de los medios de prueba ofrecidos por las partes.
35. Por su parte el juicio oral abarca desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la emisión de la sentencia que pone fin al proceso, etapa en la cual se desahogan los medios de prueba admitidos en la primera, **puede considerarse que este auto tiene una naturaleza mixta y dual, pues sirve para concluir la etapa intermedia y dar inicio a la de juicio oral y, además, precisa las pruebas que deben desahogarse en este último.**
36. Luego se señala que conforme al artículo 390 del código procesal de la materia, existe la hipótesis de recepción de medios de prueba nuevos por hecho superveniente o de los que no fueron oportunamente ofrecidos, siempre que se justifique no haber conocido de su existencia.
37. En consecuencia, si los requisitos del auto de apertura a juicio reflejan lo acontecido en la audiencia intermedia, para que de esta manera el tribunal de enjuiciamiento conozca de las acusaciones que deban ser objeto del juicio y los acuerdos probatorios a que hubiesen llegado las partes, además de los medios de prueba que deberán ser desahogados, también debe reflejar los medios de prueba desechados –pues debe recordarse que con el auto de apertura a juicio inicia también esta etapa–, a fin de que si la parte afectada estima pertinente insista en su desahogo ante la necesidad de la prueba y si se justifica conforme a lo acontecido en la audiencia de juicio, el tribunal de enjuiciamiento pueda ordenar su desahogo por interesar al respectivo proceso al constituir hechos sobre los cuales versa el debate, sin cuya demostración no puede pronunciarse la sentencia.
38. Ahora se resuelve la interrogante planteada. Contra las determinaciones del Juez de Control, consistentes en la aceptación de medios de prueba ofrecidos por alguna de las partes en el acuerdo de apertura a juicio oral, por regla general, no procede el juicio de amparo indirecto.



39. Se justifica el aserto, porque una de las principales funciones del Juez de Control durante la etapa intermedia consiste en asegurarse que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado, esta etapa resulta el momento procesal idóneo para que éste haga valer sus inconformidades.
40. No obstante esta posibilidad, las determinaciones del Juez de Control, relativas a la aceptación de medios de prueba ofrecidos por alguna de las partes –o a la forma en que se pretendan recibir o desahogar–, por regla general, constituyen actos de naturaleza intraprocesal que normalmente no violan derechos sustantivos contenidos en la Constitución.
41. Se reitera la naturaleza híbrida del acuerdo de apertura a juicio oral, por su relación ineludible entre los aspectos vinculados con la motivación aplicada para admitir la prueba y aquellos que puedan derivar del debate para su desahogo; de ahí que estos últimos puedan ser valorados en la sentencia y propiciar una eventual declaratoria de ilegalidad o ilicitud, cuando trastoquen derechos fundamentales.
42. Se afirma que el caso de excepción, sólo podrán ser combatidos en amparo indirecto, aquellos actos cuyas consecuencias sean de tal manera graves que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho de carácter sustantivo.
43. Se ilustra que puede estar condicionada a que las partes lleven o someter a debate cualquier cuestión relacionada con la prueba ilícita, en cada una de las etapas correspondientes del procedimiento acusatorio, cuya impugnación también debe efectuarse en éstas, con la finalidad de que los problemas de ilicitud probatoria sean atendidos sin comprometer la operatividad del sistema de justicia penal y sus principios fundamentales; en el entendido de que sólo se excluye la prueba hasta la etapa intermedia.
44. Asimismo, en el juicio oral se presenta una condición particular, porque el debate sobre la probable prueba ilícita solo puede influir en la valoración de su alcance probatorio, ya no en la exclusión, se reitera, previo debate.
45. Finalmente se propone la tesis que ahí se redacta.

III. RAZONES DE DISENSO:

46. **No está satisfecho el presupuesto procesal necesario para realizar el estudio de fondo de la contradicción.**



47. El Pleno de Circuito no toma en consideración que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante **sesión virtual de diez de junio de dos mil veinte, resolvió la contradicción de tesis 532/2019, en las que participaron los mismos tribunales contendientes, con los mismos recursos de queja, en lo que interesa determinó lo siguiente:**
48. "En ese orden de ideas, es **inexistente** la contradicción de tesis que se denunció.
49. "En efecto, es verdad que todos los Tribunales Colegiados conocieron, en recurso de queja, de sendos autos en los que los Jueces de Distrito de Amparo desecharon las respectivas demandas de derechos fundamentales, por considera (sic) que se actualizó, de forma notoria y manifiesta, una causal de improcedencia. Específicamente, los Jueces Primero, Octavo y Noveno, en el Estado de Chihuahua, así como el Juez Primero de Distrito en el Estado de Nuevo León, tuvieron por actualizada la prevista en la fracción XXIII, del artículo 61, con relación a la fracción V del artículo 107 ambos de la Ley de Amparo; en tanto que el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Nuevo León, la prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.
50. "También es cierto que al resolver los correspondientes medios de impugnación, adoptaron posturas discrepantes, pues el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, revocó el auto desechatorio; mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, confirmaron los autos que desecharon las respectivas demandas de amparo indirecto.
51. "Sin embargo, esa divergencia de criterios, derivó de que el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, se pronunció con relación a lo notorio y manifiesto que resultaba la causal de improcedencia; en tanto que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, analizaron de fondo la actualización de las propias causales de improcedencia.
52. "Tampoco puede considerarse que exista antinomia entre los razonamientos que asumieron dichos órganos jurisdiccionales y el criterio que sostuvo el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito.
53. "Ello, porque para declarar fundado el recurso de queja, precisó en primer lugar, sobre la base de los lineamientos que ha sustentado esta Suprema



Corte, lo que se debía entender por un motivo de improcedencia manifiesto e indudable.

54. "En segundo término, destacó aspectos medulares que sostuvo esta Primera Sala al resolver el Amparo directo en evisión (sic) 669/2015, y con base en los mismos, estableció que las violaciones a derechos humanos de las que se dolió el quejoso, se retrotraían y tenían su origen en la determinación de un Juez de Control asumida en la etapa intermedia.
55. "Al respecto señaló que dicha etapa tenía por objeto el ofrecimiento y admisión de medios de prueba, en la que el imputado podía plantear argumentos relacionados con la vulneración a derechos fundamentales, y respecto de lo cual, el Juez de Control resolvía lo conducente, y en caso de inconformidad, el imputado podía acudir a los medios de defensa que se tuvieran a su alcance.
56. "Así, se concluyó que la causal de improcedencia que decretó el Juez de Distrito, no era notoria y manifiesta, porque no existía plena convicción sobre su actualización, pues si de acuerdo con el referido criterio de la Primera Sala, la correspondiente violación de derechos no podía alegarse en el juicio oral; entonces, debía ser materia del amparo indirecto, pues de lo contrario se dejaría al quejoso en estado de indefensión ante actos que podían resultar de imposible reparación, o que afectarían sus derechos sustantivos.
57. "Máxime que en el caso que se analizó, las pruebas que no se excluyeron, se relacionaban con una prueba que el Ministerio Público no ofreció en su escrito de acusación; lo que podría afectar de forma preponderante y superior, los derechos fundamentales sustantivos de acceso efectivo a la justicia y defensa adecuada, previstos en los artículos 17 y 20 constitucionales.
58. "En ese orden de ideas, queda de manifiesto que el estudio que hizo el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, partió de la base de que de la lectura de la demanda de amparo, no se advertía un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, por estimar que no existía plena convicción sobre la misma. En consecuencia, declaró fundado el recurso de queja, y constriñó al Juez de Distrito a admitir la demanda de amparo, resaltando que esa determinación no significaba que al resolver en definitiva el juicio constitucional, necesariamente fuera procedente la concesión de la tutela constitucional, pues al Juez de Distrito le correspondía corroborar la constitucionalidad del acto, o bien, si durante la tramitación del juicio, mediante las pruebas aportadas, se tenía por actualizada plenamente alguna causal de improcedencia.



59. "Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, como quedó precisado, consideraron que la admisión de pruebas en la etapa intermedia, no eran actos de imposible reparación, sino meramente intraprocesales, que no afectaban derechos sustantivos del quejoso.
60. "Es decir, analizaron de fondo la causal de improcedencia que advirtió el Juez de Distrito, y determinaron que efectivamente se actualizaba; ello, sobre la base de lo dispuesto en los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Federal, y 107, fracción V, de la Ley de Amparo.
61. "No se soslaya que en la motivación del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, se dijo que 'las violaciones alegadas por el quejoso trascenderían directamente a la defensa, en cuanto a su prerrogativa de los medios de prueba a desahogar en la etapa de juicio'. Lo que podría llegar a considerarse como una contraposición con el criterio que asumieron por los restantes Tribunales Colegiados.
62. "Sin embargo, lo cierto es que dicha afirmación se hizo, no para calificar de fondo la naturaleza propia del acto reclamado –como sucedió en el caso del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito–; sino para robustecer su postura en el sentido de que la causal de improcedencia que se adujo en la resolución impugnada, no era notoria y manifiesta.
63. "Ello, porque seguido de dicha afirmación, se sostuvo que el hecho era que hasta ese momento no existía plena convicción sobre la causal de improcedencia que invocó el Juez de Distrito; además de que la 'eventual afectación' a sus derechos sustantivos, no podía alegarse en la etapa de juicio oral, y por tanto se le ubicaría en estado de indefensión ante actos que 'podrían ser' de imposible reparación.
64. "Así, se señaló que el auto admisorio de la demanda de amparo, no era el momento procesal oportuno para determinar, con suficientes elementos para establecer con plena certeza, que los actos reclamados, atinentes a la fase oral de la etapa intermedia del sistema penal acusatorio, no eran susceptibles de combatirse a través del amparo indirecto, ya que de los hechos precisados en la demanda de amparo, no se ponía de manifiesto que no se tratara de actos de imposible reparación que generaran una afectación inmediata a los derechos sustantivos del quejoso.



65. "Máxime que las pruebas que no se excluyeron al Ministerio Público, se relacionaban con una prueba que no ofreció en su escrito de acusación; lo que requería un estudio de fondo por parte del Juez de Distrito, a efecto de precisar si el acto era o no inconstitucional; o en su caso, si acorde con mayores datos y con base en las pruebas allegadas por las partes, se actualizaba alguna causal de improcedencia, lo que sólo se podía resolver objetivamente y con plena convicción, durante la tramitación del amparo que se desechó.
66. "Consecuentemente, al no advertir algún motivo de improcedencia manifiesto e indudable, se revocó el auto que desechó la demanda de amparo, por no cumplir los requisitos establecidos en el artículo 113 de la Ley de Amparo.
67. "Así, se corrobora que los argumentos del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo se centraron no en calificar de fondo la actualización de la correspondiente causal de improcedencia, como sí lo hicieron en sus resoluciones el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito; sino en determinar que existía duda sobre lo notorio y manifiesto de su actualización."
68. Por tanto, los Ministros integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** decidieron que no existe la contradicción de tesis que se denunció.
69. **Luego entonces**, de conformidad con el artículo 226 fracción III, párrafo segundo, de la ley de Amparo, **el Pleno de este Circuito debió resolver sin materia**, la denuncia de contradicción de criterios, entre los emitidos por Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa al resolver los recursos de queja 59/2019 y 107/2019; y el emitido por Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 72/2019, ambos del Décimo Séptimo Circuito, el último con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, pues como he evidenciado, la Primera Sala del Alto Tribunal ya definió la **inexistencia de contradicción**.
70. No obstante lo anterior, de la ejecutoria de la primera sala del Alto Tribunal, que he citado, se desprende que no admitió la denuncia de contradicción de tesis respecto al criterio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de queja 60/2019, en el que se reclamó el auto por el cual el Juez de Control, **admitió** en la etapa intermedia la declaración de un testigo y el peritaje en materia



de avalúo y capitalización de renta sobre el bien inmueble materia del delito de despojo.

71. Sin embargo, por las mismas razones que señaló la referida Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tampoco existe la contradicción de criterios, pues el referido **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, no abordó el tema desde la óptica de precisar si es notoria y manifiesta la causa de improcedencia, ya que la respuesta atendió a los agravios; por ende, fue contestada de fondo, tal como lo hizo el Primer Tribunal Colegiado de la mismas materias.
72. **B. Respecto al fondo del estudio, tampoco comparto las consideraciones; ni la decisión mayoritaria.**
73. **El proyecto a mi parecer, parte de una premisa incorrecta y por tanto se arriba a una conclusión de igual manera incorrecta, y deja sin resolver el objeto de la contradicción.**
74. En efecto, la cuestión a debatir desborda el objeto de la contradicción de tesis, pues la materia del recurso de queja, fue el desechamiento de demanda de amparo indirecto; y los tribunales contendientes resolvieron quejas, en las que el Juez responsable se ocupó de admisión de pruebas, o bien de la no exclusión de medios de prueba, en etapa intermedia; ninguno de ellos dilucidó la forma en que se pretende recibir o desahogar, lo cual en todo caso sería una acción dentro de la etapa del juicio oral.
75. Entonces el planteamiento debió centrarse en la cuestión siguiente:
76. **¿Se actualiza de manera manifiesta e indudable, alguna causa de improcedencia del juicio de amparo indirecto, contra el auto de apertura del juicio oral o las determinaciones del juez de control en la etapa intermedia, relativas a la admisión de medios de prueba?**
77. Máxime que en el auto de apertura a juicio no se precisa la forma en que se reciben o desahogan los medios de prueba, pues se emite en etapa intermedia y se ocupa de la admisión y su desechamiento, entre otras.
78. La doctrina que se cita me parece innecesaria, para arribar a determinar respecto de la procedencia o no del juicio de amparo.



79. Citar el contenido esencial de la jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de cada una de las ejecutorias que conforman dicho criterio jurisprudencial, porque se estima su contenido indispensable, me parece un argumento sobreabundante e innecesario, pues con la sola tesis de jurisprudencia es suficiente.
80. No comulgo con la idea de que en el sistema adversarial existe una etapa de instrucción, como se afirma en el proyecto, –pagina 60–.
81. No estoy de acuerdo con la afirmación relativa a que el auto de apertura a juicio tiene naturaleza mixta o dual o híbrida, pues sirve para concluir la etapa intermedia y dar inicio a la etapa de juicio oral y porque precisa las pruebas que deben desahogarse, tal cual se sostiene en páginas 62 y 67 de la ejecutoria.
82. Ambas afirmaciones, instrucción y naturaleza híbrida o mixta del auto de apertura a juicio, contravienen expresamente lo dispuesto en el artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales en perjuicio del justiciable, pues conforme a esta norma, se ha establecido que la etapa intermedia o de preparación al juicio, comprende desde la formulación de la acusación, hasta el auto de apertura a juicio.
83. Entonces el referido acuerdo de apertura a juicio no tiene de ninguna manera naturaleza mixta, dado que integra exclusivamente la etapa intermedia, pues con este se termina.
84. Lo anterior debido a que la etapa de juicio comienza cuando se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia de primer grado.
85. Aceptar lo contrario implica generar incertidumbre jurídica, porque toda actuación dentro de juicio es materia de violaciones susceptibles de invocarlas en amparo directo, lo que significaría que cuando convenga al agraviado puede combatir el auto de apertura a juicio en amparo indirecto o en el directo; lo que incluso contraviene la jurisprudencia 1a./J. 74/2018 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES COMETIDAS EN UN PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. NO SON SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN AMPARO DIRECTO CUANDO OCURREN EN ETAPAS PREVIAS AL JUICIO ORAL.", citada a foja 42 de la ejecutoria.
86. No estoy de acuerdo con el análisis que se realiza del artículo 390 del Código Nacional de Procedimientos Penales, si bien este supuesto jurídico regula la



prueba nueva por hechos supervenientes o que no fue ofrecida porque no se conocía de su existencia; lo cierto es que solo se actualiza durante la etapa de juicio oral; sin embargo la contradicción de criterios –en el supuesto de actualizarse–, no ocurrió en etapa de juicio oral, sino en la intermedia; por ende ninguna relación guarda dicho análisis; por el contrario causa incertidumbre jurídica, pues el auto de apertura juicio culmina la etapa de preparación.

87. Tampoco se tiene que analizar nada respecto al debate de prueba en su desahogo, porque este supuesto como antes señalé no es materia de la contradicción, solo se actualiza en el juicio, y los criterios se originaron en etapa intermedia.
88. Finalmente, no estoy de acuerdo con la conclusión a la que la mayoría arriba, si bien conforme se definió por la Primera Sala del más alto tribunal de justicia de la Nación, en el amparo en revisión 907/2016, –citado en la ejecutoria que me ocupa– contra el acuerdo de apertura a juicio, en la parte que admite pruebas, **por regla general, es impropio el juicio, por tratarse de un acto de naturaleza intraprocesal y excepcionalmente procederá esta instancia constitucional, cuando dicha resolución de admisión de algún medio de prueba, por sí misma implique un acto de imposible reparación.**
89. Lo mismo acontece respecto de la admisión de los medios de prueba que considera ilegales, puesto que no se advierte que por la admisión se genere una afectación irreparable que amerite análisis constitucional inmediato.
90. **Tal afirmación, no sirve para resolver el tema de la contradicción, pues debió limitarse a definir, si se actualiza de modo notorio e indudable la improcedencia del juicio de amparo, por ser o no acto de imposible reparación, cuestión que sigue quedando en duda.**

IV. SOLUCIÓN.

91. Respecto al presupuesto procesal, me parece que la contradicción de criterios que nos ocupa debería **declararse sin materia.**
92. Respecto al fondo, **la respuesta que propongo es que cuando se reclama el auto de apertura a juicio o determinación que admite pruebas, no es notoria, ni manifiesta la actualización de dicha causa de improcedencia; por cuanto, en el mismo acuerdo se definen las pruebas que se admiten, así como las que se desechan; sobre todo porque excepcionalmente procederá esta instancia constitucional, cuando dicha admisión de algún medio**



de prueba, por sí misma implique un acto de imposible reparación; circunstancia que sólo es susceptible de definirse, cuando se tiene integrado el expediente de amparo.

93. Por lo expuesto, y fundado, con el respeto debido difiero de la conclusión a la que arriba la mayoría; por ende, hago la propuesta de solución que conforme a mi leal saber y entender considero correcta.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.) y 1a./J. 74/2018 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 7, Tomo I, junio de 2014, página 39 y 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 175, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, NO PROCEDE CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL JUEZ DE CONTROL, CONSISTENTES EN LA ACEPTACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA OFRECIDOS POR ALGUNA DE LAS PARTES, EN LA ETAPA INTERMEDIA DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO.

Hechos. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si es procedente el juicio de amparo indirecto contra la determinación del Juez de Control en la etapa intermedia, de admitir medios de prueba, arribando a conclusiones distintas, pues uno consideró que, por regla general, es procedente por afectar en forma preponderante y superior los derechos sustantivos de acceso a la justicia y defensa adecuada y los restantes concluyeron que no es impugnabile a través de ese medio de control constitucional, porque no implica un acto de ejecución irreparable.

Criterio jurídico: Las determinaciones del Juez de Control, relativas a la aceptación de los medios de prueba ofrecidos por alguna de las partes –o a la forma en que se pretendan recibir o desahogar–, por regla general, constituyen actos de naturaleza intraprocesal que no son susceptibles de impugnarse en el amparo indirecto.



Justificación: Lo anterior es así, ya que con esas actuaciones normalmente no se violan derechos sustantivos contenidos en la Constitución General, sino sólo se afectan derechos adjetivos o procesales, los cuales no generan la afectación extrema que obligue a efectuar un inmediato análisis de la constitucionalidad de los actos procesales en cuestión; por tanto, no se ubican dentro de los actos de imposible reparación que como categoría excepcional del juicio de amparo prevén los artículos 107, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 107, fracción V, de la Ley de Amparo. Ello pues una de las principales funciones del Juez de Control durante esta etapa, consiste en asegurarse de que durante la investigación no se hubieran cometido transgresiones a los derechos fundamentales del imputado y, en su caso, garantizar que las consecuencias de éstas no se trasladen a la etapa de juicio oral, por lo que esta etapa resulta el momento procesal idóneo para que éste haga valer sus inconformidades. De ahí que al momento de desahogar la prueba ante el Juez o tribunal de enjuiciamiento, dada la naturaleza híbrida del acuerdo de apertura a juicio oral, se reconoce la relación ineludible entre los aspectos vinculados con la motivación aplicada para admitir la prueba y aquellos que puedan derivar del debate para su desahogo; en consecuencia, estos últimos pueden ser valorados en la sentencia, dando lugar a una eventual declaratoria de ilegalidad o ilicitud, cuando trastoquen derechos fundamentales.

PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO.

PC.XVII. J/29 P (10a.)

Contradicción de tesis 4/2020. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. 27 de octubre de 2020. Mayoría de seis votos de los Magistrados José Elías Gallegos Benítez, quien formula voto concurrente, María Teresa Zambrano Calero, Juan Carlos Zamora Tejeda, María del Carmen Cordero Martínez, José Martín Hernández Simental y Cuauhtémoc Cuéllar de Luna (presidente). Disidente: Refugio Noel Montoya Moreno, quien formula voto particular. Ponente: José Martín Hernández Simental. Secretaria: Martha Cecilia Zúñiga Rosas.



Tesis y criterios contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver las quejas 49/2019, 59/2019 y 107/2019, las cuales dieron origen a las tesis XVII.1o.P.A.98 P (10a.), de título y subtítulo: "PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. EL DESECHAMIENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN EN EL QUE SE RECLAMA UNA DETERMINACIÓN TOMADA EN LA AUDIENCIA INTERMEDIA, SOBRE LA ADMISIÓN DE PRUEBAS, NO ES UN ACTO CUYOS EFECTOS SEAN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo VI, agosto de 2020, página 6207, número de registro digital: 2021993 y XVII.1o.P.A.92 P (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBAS EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO. CONTRA LOS ACTOS RELACIONADOS CON SU ADMISIÓN, INADMISIÓN, EXCLUSIÓN O NO EXCLUSIÓN, EN LAS ETAPAS DE INVESTIGACIÓN O INTERMEDIA, POR VIOLACIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES, PROCEDE POR EXCEPCIÓN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SIEMPRE QUE PREVIAMENTE SE HAYAN SOMETIDO A DEBATE LOS ARGUMENTOS RELACIONADOS CON LA PRUEBA ILÍCITA Y AGOTADO, DE SER NECESARIO, EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3585, con número de registro digital: 2020753, y

El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 60/2019, de la cual derivó la tesis: XVII.2o.P.A.35 P (10a.), de título y subtítulo: "MEDIOS DE PRUEBA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. CONTRA EL AUTO QUE LOS ADMITE EN LA ETAPA INTERMEDIA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", 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 III, septiembre de 2019, página 2033, con número de registro digital: 2020561 y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 72/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

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 Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 15 de diciembre de 2020. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

