

150 ANIVERSARIO
Semanario Judicial
de la Federación



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 85
TOMO II**

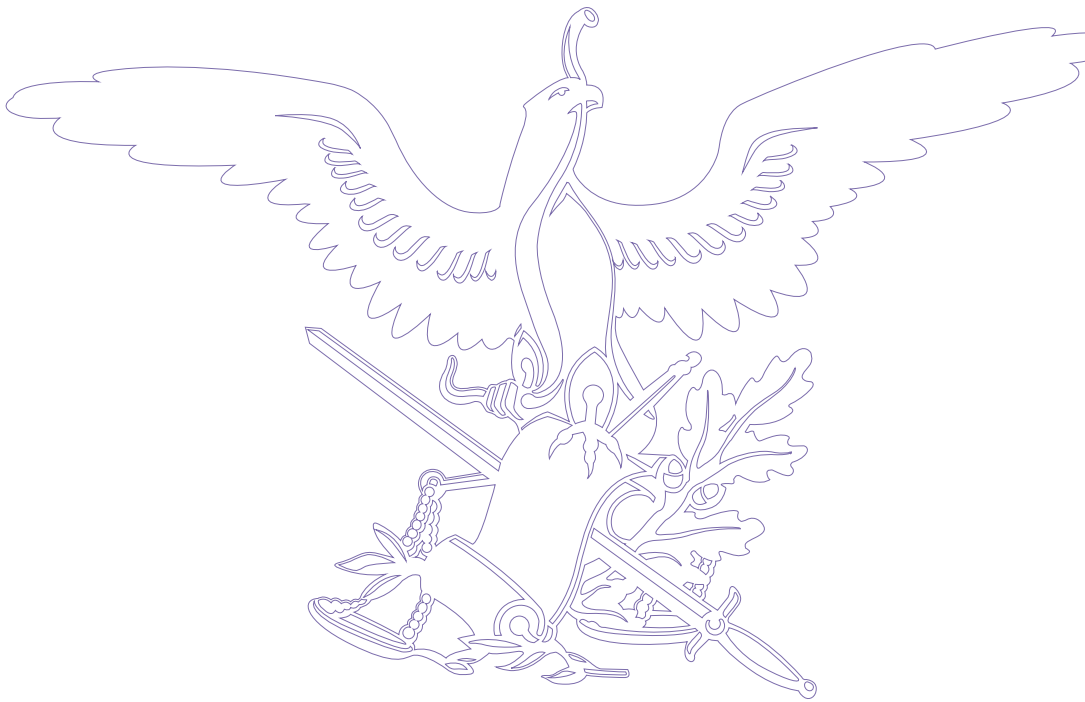
Abril de 2021

Plenos de Circuito (2)

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 85
TOMO II

Abril de 2021

Plenos de Circuito (2)

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

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministro Alberto Pérez Dayán

Cuarta Parte

PLENOS DE CIRCUITO (2)



Sección Primera

JURISPRUDENCIA





AYUDA DE DESPENSA. NO SE ACTUALIZA EL FACTOR "GENERALIDAD" NECESARIO PARA SU INCREMENTO, EN TÉRMINOS DE LOS MANUALES DE PERCEPCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, VIGENTES PARA 2015, 2016 Y 2017, EN APLICACIÓN DEL CRITERIO INTERPRETATIVO CONTENIDO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 13/2017 (10a.).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 14/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SÉPTIMO, NOVENO, DÉCIMO TERCERO, DÉCIMO QUINTO, VIGÉSIMO Y DÉCIMO OCTAVO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, ASÍ COMO OCTAVO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA PRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO. 20 DE OCTUBRE DE 2020. MAYORÍA DE VEINTIÚN VOTOS DE LOS MAGISTRADOS AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ (PRESIDENTA), JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, ÓSCAR PALOMO CARRASCO, OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ, JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ, MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ, ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO, SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ, ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ, GASPAR PAULÍN CARMONA, EMMA GASPAR SANTANA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS Y JORGE HIGUERA CORONA. AUSENTE: JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA. DISIDENTE: JUAN CARLOS CRUZ RAZO. PONENTE: MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS. SECRETARIA: MÓNICA IVETTE MACÍAS LAM.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión celebrada vía remota de **veinte de octubre de dos mil veinte**.



VISTO para resolver en la contradicción de tesis **14/2019**, suscitada entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados del Primer Circuito: Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto y Vigésimo, así como Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez; contra el criterio sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; y

RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio 001, recibido el catorce de junio del dos mil diecinueve, en la Presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, **la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy, integrante del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios** sustentados por los Tribunales Colegiados del Primer Circuito: Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto y Vigésimo, así como Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez; contra el criterio sustentado por el Sexto y Décimo Octavo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Por auto de dieciocho de junio del dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, **admitió** a trámite la denuncia de contradicción de tesis.

TERCERO.—En acuerdo de veinte de junio del dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** remitió al Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, el archivo electrónico de la ejecutoria dictada por unanimidad de votos, el ocho de mayo de dos mil diecinueve en el amparo directo **121/2019** e informó que se encontraba vigente el criterio sostenido.

CUARTO.—Por correo electrónico enviado al Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el veintiuno de junio del dos mil diecinueve, la secretaria del **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** remitió el archivo electrónico de la ejecutoria dictada, por unanimidad de votos, el once de abril del dos mil diecinueve en el amparo directo **42/2019** rela-



cionado con la revisión fiscal **30/2019** e informó que se encontraba vigente el criterio sostenido.

QUINTO.—En proveído de veinte de junio de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** remitió al Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el archivo electrónico de la ejecutoria dictada, por unanimidad de votos, el dos de mayo del dos mil diecinueve en el amparo directo **159/2019**, relacionado con la revisión fiscal **109/2019** e informó que se encontraba vigente el criterio sostenido.

SEXTO.—En proveído de veinte de junio de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** remitió al Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el archivo electrónico de la ejecutoria dictada, por unanimidad de votos, el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve en el amparo directo **52/2019** e informó que se encontraba vigente el criterio sostenido.

SÉPTIMO.—A través del oficio 11666/2019 del veinte de junio del dos mil diecinueve, la Magistrada presidente del **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** remitió al Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el archivo electrónico de la ejecutoria dictada, por unanimidad de votos, el dos de mayo del dos mil diecinueve en el amparo directo **114/2019**, relacionado con la revisión fiscal **97/2019** e informó que el criterio adoptado se encontraba vigente.

OCTAVO.—Mediante acuerdo de siete de agosto de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del **Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México**, remitió al Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el archivo electrónico de la ejecutoria dictada, por unanimidad de votos, el veintiocho de marzo dos mil diecinueve en el amparo directo **663/2018** (cuaderno auxiliar 225/2019, dictada en apoyo al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito) e informó que se encontraba vigente el criterio sostenido.



NOVENO.—Por oficio sin número, de dos de agosto del dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, informó que el tribunal seguía sosteniendo el criterio adoptado en el amparo directo **178/2018** y en el amparo directo **240/2018**, resueltos por mayoría (contra el voto de la Magistrada María Amparo Hernández Chong Chuy), en sesión de dieciséis de mayo del dos mil diecinueve.

Abundó en el sentido de que dicho criterio también había sido adoptado en los amparos directos **220/2018** y **665/2018**, resueltos por mayoría de votos (voto en contra de la Magistrada María Amparo Hernández Chong Chuy) en sesión de catorce de febrero y trece de junio de dos mil diecinueve, respectivamente, que contenían mayores fundamentos y razones para sostenerlo.

Asimismo, remitió al Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el archivo electrónico de las ejecutorias referidas.

DÉCIMO.—En acuerdo de veinte de junio de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** remitió al Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, envió (sic) el archivo electrónico de la ejecutoria dictada, por unanimidad de votos, el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve en el amparo directo **340/2018** e informó que no había sido superado el criterio adoptado.

DÉCIMO PRIMERO.—Mediante oficio DGCCST/X/301/08/2019, el director general de Sistema (sic) de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, manifestó que en el Alto Tribunal no se encuentra radicada contradicción de tesis, en la que el tema a dilucidar guarde relación con el problema jurídico que ocupa en la presente contradicción de tesis 14/2019.

DÉCIMO SEGUNDO.—Mediante proveído de treinta de septiembre del dos mil diecinueve, se **turnó** el asunto al Magistrado Ernesto Martínez Andreu, integrante del **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** para que formulara el proyecto de resolución.



DÉCIMO TERCERO.—En proveído de dieciocho de octubre del dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito **dejó sin efectos el turno** y solicitó al Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa informara sobre la vigencia del criterio sustentado en el amparo directo 116/2019 de su índice.

De igual forma, solicitó al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito manifestara si era su deseo o no que los criterios sustentados en los amparos directos 220/2018 y 665/2018, formaran parte de la contradicción de tesis y, de ser el caso, informara sobre su vigencia y remitiera los archivos electrónicos correspondientes.

DÉCIMO CUARTO.—En acuerdo de veinticinco de octubre del dos mil diecinueve, la Magistrada presidenta del **Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** remitió al Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el archivo electrónico de la ejecutoria dictada, por unanimidad de votos, el veintitrés de abril del dos mil diecinueve, en el amparo directo **116/2019** (relacionado con la revisión fiscal **78/2019**) e informó que continuaba vigente el criterio sostenido en ese asunto.

DÉCIMO QUINTO.—Mediante proveído de veinticinco de octubre del dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** informó que el **criterio** sostenido en los amparos directos 220/2018 y 665/2018, había sido **abandonado**, dada la nueva integración de ese órgano jurisdiccional.

DÉCIMO SEXTO.—Dado que el expediente se encontraba debidamente integrado, en proveído de cinco de noviembre del dos mil diecinueve, fue **tournée la contradicción de tesis al Magistrado Ernesto Martínez Andreu, integrante del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, para la elaboración del proyecto de resolución.

DÉCIMO SÉPTIMO.—En proveído de **cuatro de febrero del dos mil veinte**, una vez que se celebró la sesión protocolaria de instalación y elección de presidente a que se refiere la fracción IV del artículo 11 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal relativo a la integración y



funcionamiento de los Plenos de Circuito, para el año dos mil veinte, la **Magistrada Amanda Roberta García González, presidenta del Pleno de Circuito**, retornó el asunto para la elaboración del proyecto a la Magistrada **María Guadalupe Molina Covarrubias**.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 94, séptimo párrafo, 107, fracción XIII, párrafo primero, 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 Número 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, aprobado por el Pleno del propio Consejo, en sesión ordinaria de dieciocho de febrero de dos mil quince, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete siguiente, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Circuito, cuya especialidad corresponde a este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—**Consideración especial.** Según se ha hecho notar en los antecedentes, la posible contradicción de tesis fue denunciada por la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy, integrante del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por estimar que el criterio sostenido por dicho órgano colegiado, así como por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, era contradictorio con la decisión jurídica adoptada por los Tribunales Colegiados del Primer Circuito: Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto y Vigésimo, así como Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez.

En dicha denuncia, la Magistrada promovente especificó que en los amparos directos **178/2019 y 240/2018** del índice del Sexto Tribunal Colegiado del cual formaba parte, se resolvió que los aumentos a la prestación denominada "ayuda de despensa" otorgada en los Manuales de Percepciones de los Servi-



dores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, cumplía con los requisitos de compatibilidad, generalidad y proporcionalidad, por lo que debían ser pagados a los pensionados.

Posteriormente, por oficio de dos de agosto de dos mil diecinueve, el Magistrado Salvador González Baltierra, presidente del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, a solicitud del Magistrado presidente del Pleno de Circuito, informó que el criterio adoptado en los amparos directos **178/2018** y **240/2018**, resueltos por mayoría de votos (contra el voto de la Magistrada María Amparo Hernández Chong Chuy), en sesión de dieciséis de mayo del dos mil diecinueve, se encontraba vigente.

En ese mismo informe, el Magistrado presidente del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, abundó en el sentido de que dicho criterio también había sido adoptado en los amparos directos **220/2018** y **665/2018**, resueltos por mayoría de votos (voto en contra de la Magistrada María Amparo Hernández Chong Chuy) en sesiones de catorce de febrero y trece de junio de dos mil diecinueve, respectivamente, que contenían mayores fundamentos jurídicos y razones para sostenerlo.

Finalmente, el presidente del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa referido, al desahogar la solicitud formulada por el Magistrado presidente del Pleno de Circuito, a fin de que expresara si era su deseo integrar a la contradicción de tesis los criterios sustentados en los amparos directos **178/2018** y **240/2018**, informó que el criterio adoptado en tales ejecutorias y que coincide con el adoptado en los amparos directos **220/2018** y **665/2018**, había sido abandonado, dada la nueva integración de ese órgano jurisdiccional.

No obstante, tal situación no da a lugar declarar sin materia la contradicción de tesis motivo del presente estudio, pues dados los términos en que fue planteada, se deberán analizar los criterios sustentados por el resto de los Tribunales Colegiados, a fin de conocer si todavía existe la necesidad de unificar el criterio que debe prevalecer en los asuntos donde se discuta la procedencia del pago del incremento al concepto "ayuda de despensa" referido.



TERCERO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por un Tribunal Colegiado de Circuito.

No obsta a lo considerado el hecho de que –según se ha informado– el Tribunal Colegiado denunciante haya abandonado el criterio sostenido, pues se debe privilegiar la seguridad jurídica y la unificación de criterios, sobre algún criterio restrictivo sobre la legitimación.

Ilustra sobre la legitimación de los tribunales:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, INCLUSO CUANDO PERTENEZCAN A ÓRGANOS DISTINTOS DE LOS CONTENDIENTES. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Fiscal General de la República, antes Procurador General de la República, los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron están legitimados para denunciar las contradicciones de tesis a que se refiere el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y si bien la fracción II del artículo 227 de esa ley confiere a los Magistrados de los Tribunales que sostuvieron los criterios discrepantes legitimación para denunciarlas, también establece que los Jueces de Distrito y los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito pueden hacerlo, sin distinguir o señalar algún límite a su legitimación; luego, por mayoría de razón, los Magistrados que pertenezcan a Tribunales Colegiados de Circuito distintos de los contendientes están legitimados para denunciarlas, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la unificación de criterios." [Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 2a. LXXI/2019 (10a.)].

CUARTO.—**Consideraciones en las que los tribunales contendientes basaron sus resoluciones.** Como cuestión previa y con el propósito de estar en aptitud de determinar sobre la existencia de la divergencia de criterios denunciada y, en su caso, establecer el criterio que debe prevalecer, conviene



tener presentes las consideraciones en las que los Tribunales Colegiados de Circuito basaron sus resoluciones.

1. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Resolución dictada en el amparo directo 121/2019, aprobada por unanimidad de votos en la sesión de ocho de mayo de dos mil diecinueve, que en la parte que interesa dice lo siguiente:

"QUINTO.—Después de justificar la actualización de la resolución negativa ficta impugnada, en el considerando cuarto del fallo reclamado, la Sala responsable declaró fundada la causal de improcedencia y sobreseimiento hecha valer por la autoridad en su contestación de demanda, sobre la base de que el acto impugnado por ***** ya fue materia de la sentencia pronunciada en el diverso juicio *****, del índice de la Décima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por cuyo motivo concluyó que se surte lo previsto en los artículos 8, fracción III, y 9, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, en consecuencia, se actualiza la institución de cosa juzgada, por lo que se encontraba impedida para pronunciarse de nuevo sobre la legalidad de la resolución impugnada en relación con las personas mencionadas.—Por otra parte, en relación con el resto de los promoventes del juicio contencioso, en el considerando quinto del fallo reclamado, la Sala explicó que los pensionados tendrán derecho a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles.—Sostuvo que de los oficios emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se advierte que la prestación de ayuda de despensa se otorga únicamente al personal operativo, de mando y de enlace, excluyendo al rango denominado categorías, de modo que los incrementos concedidos no fueron otorgados de manera general a todos los trabajadores.—Apoyó su afirmación en la jurisprudencia PC.IV.A. J/31 A (10a.) del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de rubro (sic): 'BONO DE DESPensa Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS JUBILADOS Y PENSIONADOS CONFORME AL ARTÍCULO 57 DE LA ABROGADA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES, EN LA



MISMA PROPORCIÓN EN LO (SIC) QUE LO RECIBAN LOS TRABAJADORES OPERATIVOS EN ACTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.’—Con apoyo en tales consideraciones, reconoció la legalidad de la resolución negativa ficta impugnada respecto de algunos promoventes y decretó el sobreseimiento en el juicio en relación con otros.—Para combatir la primera decisión, los quejosos alegan que la Sala no valoró de manera adecuada las pruebas con que acreditaron que los incrementos al concepto denominado bono de despensa se aplicaron de manera general y las plazas que ocuparon al momento de causar baja se consideran operativas.—Señalan que el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en la jurisprudencia XXX.1o. J/1 (10a.), reconoció el derecho que tienen los pensionados a percibir dicho incremento, sin necesidad de que demuestren algún hecho.—Para dar el tratamiento que corresponde al planteamiento sintetizado, conviene reproducir el texto de la tesis de jurisprudencia XXX.1o. J/1 (10a.) del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 20, Tomo II, julio de 2015, página 1499: ‘BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. REQUISITOS PARA QUE LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, TENGAN DERECHO AL INCREMENTO ANUAL DE ESAS PRESTACIONES EN LA MISMA PROPORCIÓN EN QUE SE AUMENTEN A LOS TRABAJADORES EN ACTIVO. El tercer párrafo del artículo 43 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cuya redacción coincide con la del último párrafo del artículo 57 de la ley de ese organismo, vigente hasta el 31 de marzo de 2007, señala que los pensionados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles; de lo que se advierte que los requisitos para que aquéllos tengan derecho al aumento proporcional del monto de las prestaciones de bono de despensa y previsión social múltiple son: que éstas hayan sido aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, y que resulten compatibles con los pensionados. Por tanto, si se demuestra que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el pago de las prestaciones referidas a los trabajadores del mismo nivel que, en su momento, tuvo el pensionado, es decir,



operativo, y el propio ISSSTE las reconoció como parte de la pensión, aquél tiene derecho a su incremento anual en la misma proporción en que se aumenten a los trabajadores en activo.’.—Como se advierte de su lectura, en el criterio transcrito se estableció que, conforme al artículo 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, correlativo al diverso 57 de la ley de ese organismo descentralizado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, los pensionados tienen derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.—Por ende, si se demuestra que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el pago de las prestaciones denominadas bono de despensa y previsión social múltiple a los trabajadores del mismo nivel que, en su momento, tuvieron los pensionados, es decir, operativo, y el propio instituto las reconoció como parte de la pensión, tienen derecho a su incremento anual en la misma proporción en que se aumenten a los trabajadores en activo.—Esa jurisprudencia contendió en la contradicción de tesis 205/2016, en que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dilucidó lo relativo a si los pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tienen derecho al pago de las diferencias derivadas del incremento anual de las prestaciones llamadas bono de despensa y previsión social múltiple que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga a los trabajadores en activo a través de diversos oficios circulares.—En esa resolución, la Segunda Sala explicó que, acorde con el artículo 57 de la ley del instituto enjuiciado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, así como el 43, último párrafo, del reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los pensionados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre que les resulten compatibles.—Determinó que cuando un pensionado reclame el pago del incremento a los conceptos denominados bono de despensa y previsión social múltiple, que se otorgan a los trabajadores en activo, estará sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos, concretamente: a) que hayan sido aumenta-



dos de manera general a los trabajadores en activo; b) que resulten compatibles con los pensionados; y, c) que sean proporcionales.—Señaló que la compatibilidad se relaciona con el hecho de que exista una disposición legal que prevea que los derechohabientes tienen derecho a percibir, además de su pensión, otras prestaciones en dinero que también recibe el personal en activo.—Indicó que la generalidad consiste en que el incremento beneficie a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal.—Destacó que la proporcionalidad implica que los aumentos que reciban los pensionados deben corresponder, en concepto y cantidad, a los que se paguen a los trabajadores en activo.—Concluyó su exposición diciendo que un jubilado o pensionado por el instituto demandado sólo tendrá derecho al incremento de las prestaciones que se cubren en forma adicional a su pensión cuando se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo, esto es, a los trabajadores del servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los que, de acuerdo con el Manual de Percepciones relativo comprenden: a) al personal operativo; b) a las categorías relativas a los puestos de los niveles salariales que requieren un tratamiento particular; y, c) a los de mando y de enlace.—Luego de reproducir el contenido de diversos oficios circulares emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destacó que el incremento al pago de sueldos y salarios, así como otras prestaciones a los trabajadores de la Administración Pública Federal, entre las cuales están la previsión social múltiple y el bono de dispensa, se autorizó únicamente para el personal operativo.—En ese orden de ideas, concluyó que si tales rubros no fueron otorgados de manera general a la totalidad de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es evidente que no se actualiza la hipótesis contenida en los artículos 57 de la legislación abrogada y 43 del reglamento vigente para el otorgamiento del incremento de las prestaciones mencionadas, ante el incumplimiento del requisito de generalidad.—De las explicaciones que anteceden derivó la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)», publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, página 1036, que establece: 'BONO DE DISPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE



AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. De los oficios citados se advierte que se comunicó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la autorización del incremento de diversas prestaciones, entre las cuales se encontraban las etiquetadas como «previsión social múltiple» y «bono de despensa», destinadas única y exclusivamente al personal operativo de la Administración Pública Federal con curva del sector central, excluyéndose, por tanto, a los servidores públicos de mando y de enlace, con lo cual se justifica que el otorgamiento de los referidos incrementos no es general. Ahora bien, los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, en términos generales disponen que los pensionados y jubilados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles. Consecuentemente, si los incrementos referidos no se autorizaron para todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sino únicamente para el personal operativo, es evidente que los incrementos a las prestaciones denominadas «previsión social múltiple» y «bono de despensa», no se otorgaron de manera general a los trabajadores en activo y, por ello, no procede su reclamo por parte de los pensionados.—Con la resolución de la que derivó el criterio transcrito quedó superada la tesis de jurisprudencia XXX.1o. J/1 del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en que los quejosos basan su pretensión, por lo que la Sala responsable no estaba obligada a tomarla en cuenta al resolver.—No pasa inadvertido que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza diversos oficios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los que se otorga el incremento y que los quejosos fundan su petición en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal del dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete.—Por ende, insisten en la idea de que la autorización de incremento al concepto denominado bono de despensa proviene de los mencionados manuales, por lo que es inaplicable el criterio que informa la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)» de la Segunda Sala del Alto Tribunal.—Afirman que el incremento de ese concepto



fue autorizado en los multicitados manuales para la totalidad de los trabajadores en activo, por lo que resulta procedente su incremento.—Como se explicó, en la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)», la Segunda Sala estableció que de acuerdo con los Manuales de Percepciones, los trabajadores del servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal comprenden: a) al personal operativo; b) a las categorías relativas a los puestos de los niveles salariales que requieren un tratamiento particular; y, c) a los de mando y de enlace, de suerte que para que el incremento se considere general debe incluirlos a todos.—Ahora resulta conveniente tener en cuenta que los manuales establecen: El aplicable para dos mil quince: ‘Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$365.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.’—El aplicable para dos mil dieciséis: ‘Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$465.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.’—El aplicable para dos mil diecisiete: ‘Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$565.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace, que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central.’—Si bien las transcripciones evidencian un aumento en las cantidades que se otorgan con motivo de ayuda de despensa, lo cierto es que esos incrementos fueron para las plazas de nivel operativo, de mando y de enlace, de modo que no incluye los de categorías que requieren de un tratamiento particular.—Lo hasta aquí explicado es suficiente para demostrar que el incremento que hubo en el concepto denominado bono de despensa no puede considerarse que fue otorgado para la totalidad de los trabajadores del servicio civil de la administración pública.—Cabe precisar que la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)» antes citada no tiene efectos retroactivos en perjuicio de alguna persona, en atención a que el criterio jerárquico dicta que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitida en Pleno o en Salas, prevalece sobre la que emitan los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito.—Robustece la conclusión alcanzada la tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/2018 «(10a.)» de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): ‘BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 13/2017 (10a.), DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO TIENE EFECTOS RETROACTIVOS RESPECTO DE LAS EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.’—Consecuentemente, son infundados los alegatos de nuestra atención.—En diverso



concepto de violación, los quejosos alegan que la Sala omitió ejercer control difuso de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*, porque no efectuó una correcta interpretación de las normas invocadas en el juicio.—Sostienen que la responsable realizó una interpretación incorrecta del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, porque ese precepto no establece que la compatibilidad de los jubilados deba ser con la calidad que gozaban cuando fueron trabajadores en activo.—Para dar solución al planteamiento se tiene en cuenta que si bien los órganos jurisdiccionales ordinarios tienen potestad para ejercer control difuso de constitucionalidad, lo cierto es que sólo están facultados para inaplicar normas generales cuando a su consideración estimen que son contraventoras de la Ley Fundamental.—La competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es en materia de legalidad y por razón de su función jurisdiccional puede ejercer, de manera excepcional, el control difuso. Cuando el actor efectúe argumentos solicitando que ejerza el control difuso, el órgano jurisdiccional deberá decidir si concuerda o no con sus planteamientos; sin embargo, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos propuestos.—En el caso, del considerando tercero del fallo combatido, se advierte que la responsable atendió la solicitud de los actores en el sentido de que se realizara un control difuso del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y determinó que no era posible su desaplicación, lo cual significa que no la consideró violatoria de normas constitucionales y/o convencionales, situación que demuestra que, contrario a lo señalado por los quejosos, sí se atendió su petición de ejercer el mencionado control difuso de normas.—En este aspecto sirve de apoyo el criterio que informa la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 984, que establece: ‘CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos



en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor,** pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si



en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.'.—Los quejosos pretenden apoyar su pretensión en los siguientes criterios aislados y jurisprudenciales de Tribunales Colegiados de Circuito y de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales interpretan como benéficos para sus intereses.—Tesis XXVII.3o. J/11 (10a.), de rubro (sic): 'CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. SI SE SOLICITA SU EJERCICIO Y NO SE SEÑALA CLARAMENTE CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE SE ESTIMA INFRINGIDO, LA NORMA GENERAL A CONTRASTAR NI EL AGRAVIO QUE PRODUCE, DEBE DECLARARSE INOPERANTE EL PLANTEAMIENTO CORRESPONDIENTE.'.—Tesis XXVII.1o.(VIII Región) J/8 (10a.), de rubro (sic): 'CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD *EX OFFICIO*. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA.'.—Jurisprudencia P./J. 5/2016 «(10a.)», de rubro (sic) 'DERECHOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO DE PROMOVERLOS, RESPETARLOS, PROTEGERLOS Y GARANTIZARLOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SÓLO SE ACTUALIZA EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, POR LO QUE CARECE DE ATRIBUCIONES PARA PRONUNCIARSE RESPECTO DE VIOLACIONES A LOS QUE NO FORMEN PARTE DE LA LITIS CONSTITUCIONAL.'.—Este tribunal considera que dichas tesis son inaplicables en tanto que la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también invocada por los quejosos, da solución al planteamiento de que cuando se solicite ejercer el control



difuso el órgano jurisdiccional deberá decidir si concuerda o no con sus planteamientos, bastando mencionar que no se advirtió violación alguna de derechos humanos para considerar que se realizó dicho control y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de las sentencias.—Por otro lado, los promoventes aducen que debe hacerse un estudio minucioso de la litis y de las normas aplicables atendiendo al principio pro persona. Dicho principio no implica que deba resolverse favorablemente su pretensión, pues de ningún modo puede ser constitutivo del derecho que alegan ni dar cabida a una interpretación que no derive de la legislación que regula el otorgamiento de los incrementos en el pago de las prestaciones que reclaman por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conforme a la cual, como lo estableció la Suprema Corte, no es posible establecer que se han otorgado de manera general a los trabajadores en activo.—Justifica la determinación alcanzada la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 «(10a.)» de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, octubre de 2013, página 906, que establece: 'PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: «PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.», reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes modulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y



obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio *pro homine* o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de «derechos» alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.'—Asimismo, los promoventes solicitan que se supla la deficiencia de la queja con apoyo en la tesis (IV Región) 2o. J/3 (10a.), de rubro (sic): 'SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. PROCEDE EN FAVOR DE LOS JUBILADOS O PENSIONADOS SI EN LA DEMANDA DE AMPARO CONTROVIERTEN LEYES GENERALES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL QUE REGLAMENTAN LO RELATIVO A LAS GARANTÍAS DERIVADAS DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO ABROGADA)'.—Al respecto, del examen exhaustivo del expediente y en atención a las explicaciones dadas, no se advierte que haya deficiencia alguna que suplir en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.—Finalmente, deben declararse inoperantes los argumentos de los quejosos ***** pues, respecto de ellos, las consideraciones de la sentencia reclamada que les afecta es la relativa a la actualización de la institución de cosa juzgada advertida por la responsable, decisión que no es controvertida.—Además, con base en las explicaciones dadas en párrafos anteriores, se concluye que tampoco tendrían derecho al incremento del concepto de ayuda de despensa que señalan; de ahí la ineficacia de sus planteamientos.—Consecuentemente, al no haber demostrado los promoventes la violación a los derechos constitucionales que invocan, lo procedente es negar el amparo solicitado.—Por lo expuesto y fundado, se resuelve: ÚNICO.—La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a ***** contra la sentencia de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, pronunciada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el expediente relativo al juicio de nulidad *****."



2. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Resolución dictada en el amparo directo 42/2019 (relacionado con la revisión fiscal 30/2019), aprobada por unanimidad de votos en la sesión de once de abril del dos mil diecinueve, que respecto del tópico que importa en este estudio, señala lo siguiente:

"SÉPTIMO.—Estudio. En el tercer concepto de violación la quejosa formula diversos argumentos por los que considera que sí se le deben otorgar los incrementos sobre la prestación 02 Bono de despensa, porque si bien en la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)», se determinó que los aumentos decretados sobre esa prerrogativa con base en oficios circulares de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no son aplicables para los pensionados, porque no se otorgaron de manera general para todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en razón de que únicamente se decretaron para el personal operativo; en el caso, el reclamo no se hizo con base en dichas circulares, sino en términos de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el veintinueve de mayo de dos mil quince, treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis y treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, que establecen el referido incremento de manera general al personal operativo, de mando y enlace.—Dicho concepto de violación es inoperante, porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió jurisprudencia en la que definió el tema de fondo debatido —citada incluso en la sentencia reclamada—, pues, al resolver la contradicción de tesis 205/2016, determinó que los pensionados del ISSSTE no tienen derecho a que se les pague el incremento por el concepto bono de despensa.—En efecto, en esa resolución el Máximo Tribunal del País determinó que no se actualiza la hipótesis contenida en el artículo 57 de la Ley del ISSSTE abrogada, y en su correlativo 43, último párrafo, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE vigente a partir del treinta y uno de marzo de dos mil siete; ya que si bien el instituto ha reconocido al pensionado o jubilado los conceptos de bono de despensa y previsión social múltiple, y se



pagan, ello no justifica que tengan derecho al incremento, porque éste no fue otorgado de manera general a la totalidad de los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal.—La referida resolución generó la siguiente jurisprudencia: ‘BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. De los oficios citados se advierte que se comunicó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la autorización del incremento de diversas prestaciones, entre las cuales se encontraban las etiquetadas como «previsión social múltiple» y «bono de despensa», destinadas única y exclusivamente al personal operativo de la Administración Pública Federal con curva del sector central, excluyéndose, por tanto, a los servidores públicos de mando y de enlace, con lo cual se justifica que el otorgamiento de los referidos incrementos no es general. Ahora bien, los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de dicho Instituto, en términos generales disponen que los pensionados y jubilados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles. Consecuentemente, si los incrementos referidos no se autorizaron para todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sino únicamente para el personal operativo, es evidente que los incrementos a las prestaciones denominadas «previsión social múltiple» y «bono de despensa», no se otorgaron de manera general a los trabajadores en activo y, por ello, no procede su reclamo por parte de los pensionados.’ [Décima Época. Registro: 2013782. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 40, marzo de 2017, Tomo II. Materias administrativa y laboral. Tesis: 2a./J. 13/2017 (10a.). Página: 1036].—La citada jurisprudencia es de observancia y aplicación obligatoria para este tribunal, en términos del artículo



217 de la Ley de Amparo.—En esa tesitura, los conceptos de violación son inoperantes, ya que en relación con el tema propuestos existe jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lo resuelve en el sentido de que los pensionados del ISSSTE, como la quejosa, no tienen derecho a que se les pague el incremento por el concepto 'bono de despensa'.—Es aplicable al caso, por analogía, la siguiente jurisprudencia: 'AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA. Resulta innecesario realizar las consideraciones que sustenten la inoperancia de los agravios hechos valer, si existe jurisprudencia aplicable, ya que, en todo caso, con la aplicación de dicha tesis se da respuesta en forma integral al tema de fondo planteado.' (Novena Época. Registro: 198920. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo V, abril de 1997. Materia común. Tesis: 1a./J. 14/97. Página 21).—No pasa inadvertido que la quejosa reclamó el incremento del concepto bono de despensa en conformidad con los Manuales de Percepciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, emitidos en dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, determinantes del aumento a la citada prerrogativa en favor de los servidores públicos de mando, enlace y operativo, lo que considerada (sic) fue un otorgamiento general a todos los servidores de la Administración Pública Federal.—Contrariamente a lo estimado por la quejosa, el incremento al aludido concepto no fue general, de tal manera que no es factible aplicarlo a su pensión. Los artículos 57 de la abrogada Ley del ISSSTE y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del precepto décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, en términos generales, disponen que los pensionados y jubilados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.—Dicho aumento se reputa general cuando su aplicación se extiende al universo de los trabajadores que conforman la Administración Pública Federal, como lo estableció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 205/2016, en los siguientes términos: '... De lo anterior se desprende que un jubilado o pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sólo tendrá derecho al incremento de su pensión cuando esos mismos incrementos se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo –requisito de generalidad–; que son los trabajadores del servicio civil de



las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ...'. Para dilucidar cuáles trabajadores constituyen la totalidad de la Administración Pública Federal, debe atenderse al contenido de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes en dos mil quince a dos mil diecisiete, particularmente a su artículo 10, para advertir que el personal se clasifica como operativo, mando y enlace, aunado a la existencia de otro tipo de plazas que, por su rama de especialización técnica o profesional, requieren un tratamiento particular y son identificados como 'categorías'.—Lo anterior se desprende de los dispositivos analizados, correspondientes a dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil quince, treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis y treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, que disponen: 'Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo, comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías, comprende los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; y, c) Mando y de enlace, comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los



puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; y, II. Personal militar, comprende las percepciones de los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones del personal militar en los términos de las disposiciones aplicables.—En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.’.—De la reproducción anterior se advierte que dentro de la Administración Pública Federal existen dos grandes clasificaciones de personal: civil y militar.—Respecto del primero —que es el que al presente asunto interesa, porque el órgano de seguridad social al cual se le reclama el aumento, es el ISSSTE—, la norma refiere la división del personal en diversos grupos: operativo, enlace y mandos, además de los clasificados según sus características particulares en ‘categorías’.—Ello significa que dentro de la estructura de los funcionarios gubernamentales, además de los puestos operativo, enlace y mandos, existen otras categorías, y todos ellos conforman el universo de servidores públicos de la Administración Pública Federal.—Por consiguiente, para que los pensionados y jubilados tengan derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero aumentadas a los trabajadores en activo, dicho incremento debe ser compatible, además de generalizado, entendido esto último a que su aplicación favorezca al universo de los servidores públicos.—La quejosa no tiene derecho al incremento del bono de despensa, conforme a los Manuales de Percepciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, emitidos en dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, porque el aumento ahí decretado únicamente benefició al personal de mando, enlace y operativo, sin contemplar otro tipo de plazas que por su rama de especialización técnica o profesional requieren de un tratamiento particular, identificadas como ‘categorías’.—Los artículos 30 y 31 de dichos manuales establecen: Manual vigente en dos mil quince: ‘Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$365.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.’.—Manual vigente en dos mil dieciséis: ‘Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$465.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.’.—Manual vigente en dos mil diecisiete: ‘Artículo 31. La ayuda para des-



pensa consiste en el otorgamiento de \$565.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace, que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central.’.—Al no otorgarse el incremento al bono de despesa de forma general, conforme a los referidos manuales, ello porque, se insiste, se excluyó a las plazas que por su rama de especialización técnica o profesional requieren de un tratamiento particular, identificados como ‘categorías’; entonces, tampoco es procedente aplicar tal aumento a los pensionados y jubilados del instituto, al no satisfacerse el requisito de generalidad previsto en los precitados artículos 57 de la abrogada Ley del ISSSTE y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, pues no se prevé ningún incremento.—En los conceptos de violación primero y segundo la quejosa refiere que la determinación de la Sala relativa a que operó la prescripción del pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de su pensión correspondientes a periodos anteriores a cinco años a la fecha en que se solicitó la rectificación, transgrede los principios de legalidad, seguridad jurídica, igualdad procesal entre las partes, así como su derecho humano a la seguridad social contemplado en diversos ordenamientos internacionales que cita, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ‘Protocolo de San Salvador’.—Argumenta que la responsable no debió sustentar su determinación en la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.), sino únicamente en la 2a./J. 114/2009, de rubro: ‘PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.’, en atención a una interpretación más favorable a su derecho humano a la seguridad social, en términos del artículo 1o. constitucional.—Manifiesta que conforme a lo previsto en el artículo 186 de la Ley del ISSSTE vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete (actual artículo 248), el derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible, ya que tienen como función permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios, por lo que también es imprescriptible el derecho para reclamar el incremento y las diferencias que resulten; por tanto, ese derecho no se encuentra en ninguno de los supuestos de prescripción contenidos en dicho artículo, por lo que la Sala hace una indebida interpretación de éste y ordena el pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de su



pensión y su aguinaldo, únicamente respecto de los cinco años anteriores a la fecha en que solicitó su incremento.—Agrega que la Sala responsable, en todo caso, debió inaplicar los artículos 186 de la Ley del ISSSTE abrogada y 248 de la ley vigente, porque son inconstitucionales e inconvenientes y, por ende, la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.), transgrede el principio de progresividad al restringir el derecho a la seguridad social, no obstante que una de las características de ese derecho humano es la imprescriptibilidad y la progresividad en su tutela.—Estima que la Sala del conocimiento al no realizar el correspondiente análisis de control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, de los referidos preceptos y jurisprudencias que citó, transgrede su derecho de acceso efectivo a la justicia, ya que contrariamente a lo que determinó, el referido estudio sí podía hacerse sobre los mencionados criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que la restricción de no hacerlo únicamente aplica sobre la Ley de Amparo que rige la obligatoriedad de la jurisprudencia, la que desde luego no puede estar por encima de la propia Constitución o de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, por ende, no por el hecho de que resulte obligatoria, debe prevalecer sobre un derecho humano y permitir su afectación.—Dichos conceptos de violación son infundados.—Contrariamente a lo que aduce la quejosa, la ley aplicable al caso sí establecía la figura de la prescripción, para cualquier prestación en dinero a cargo del instituto que no se reclame dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles; tal como se aprecia de la transcripción del artículo 186 de la Ley del ISSSTE, que establece: 'Artículo 186. El derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible. Las pensiones caídas, las indemnizaciones globales y cualquiera prestación en dinero a cargo del instituto que no se reclame dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, prescribirán a favor del instituto, el que apercibirá a los acreedores de referencia, mediante notificación personal, sobre la fecha de la prescripción, cuando menos con seis meses de anticipación.'.—Del artículo transcrito se advierte que la ley aplicable al caso sí establece la prescripción del pago de prestaciones en dinero a cargo del instituto demandado; razón por la que se estima legal que la responsable señalara que el instituto debía pagar las diferencias resultantes por los últimos cinco años.—Lo que así se estimó en la siguiente jurisprudencia 2a./J. 114/2009, que considera la quejosa es la única que debió aplicarse al caso: 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES



IMPREScriptIBLE. Conforme al artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 (cuyo contenido sustancial reproduce el numeral 248 de la ley relativa vigente) es imprescriptible el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios. En esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos. Bajo este tenor, tal derecho no se encuentra ubicado en ninguno de los supuestos sujetos a prescripción del numeral en comento, sino en la hipótesis general de que el derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible, porque dichas diferencias derivan directa e inmediatamente de esos derechos otorgados al pensionado y cumplen la misma función.’ (Novena Época. Registro: 166335. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, septiembre de 2009. Materia administrativa. Tesis: 2a./J. 114/2009. Página 644).—Lo dispuesto en dicho criterio no se ha modificado ni superado, ya que en la contradicción de tesis 340/2016, que originó la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.), la Segunda Sala del Máximo Tribunal determinó que la tesis 2a. CIV/2015 (10a.), aclara el aludido criterio, en el sentido de que sólo el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas; pues éstas sí están sujetas a prescripción y, por tanto, la precisión efectuada en la tesis aislada en comento era aplicable, tal como se aprecia de su contenido siguiente: ‘PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS NO EFECTUADOS A LAS CUOTAS RELATIVAS, OPERA RESPECTO DE LAS QUE CORRESPONDEN A PERIODOS ANTERIORES A 5 AÑOS A LA FECHA EN QUE SE SOLICITÓ LA RECTIFICACIÓN. La imprescriptibilidad del derecho para demandar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es inaplicable para reclamar los montos caídos o vencidos de dichas diferencias, pues su incorrecta integración es un acto de tracto sucesivo que se actualiza día con día mientras no se rectifique, en términos del artículo 186 de la ley de aquel organismo, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 –cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 248 de la ley relativa vigente y 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de



los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado— en virtud de que esas cantidades se generaron en un momento determinado y no se cobraron a partir de la fecha cierta en que fueron exigibles. Por tanto, la prescripción de la acción de pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de jubilaciones y pensiones, opera respecto de las que corresponden a periodos anteriores a 5 años a la fecha en que se solicitó la rectificación.’ [Décima Época. Registro: 2013730. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 39, febrero de 2017, Tomo I. Materias constitucional y administrativa. Tesis: 2a./J. 8/2017 (10a.). Página 490].—Aunado a que señaló que las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria sí están sujetas al plazo de prescripción en términos del artículo 186 de la Ley del ISSSTE, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, cuyo contenido sustancial reproducen los preceptos 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE y 248 de la ley relativa vigente.—Lo anterior se advierte de la contradicción de tesis 340/2016, que en lo que interesa señala: ‘QUINTO.—Resolución de fondo. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Segunda Sala, conforme al cual es prescriptible el pago de las diferencias derivadas de los incrementos a las pensiones a los trabajadores al servicio del Estado, en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete (cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente).—Para sustentar este aserto, es pertinente transcribir dos criterios de esta Sala, el primero jurisprudencial y el segundo aislado: «PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.» ... «PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 114/2009 (*).» ... En términos de la jurisprudencia transcrita, es impres-



criptible el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios. En esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos.—De conformidad con la tesis aislada, las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria, están sujetas al plazo de prescripción que establece el artículo 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—El contenido de la ejecutoria que generó esta tesis 2a. CIV/2015 (10a.), corrobora el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, y precisa que solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas al particular.— ... Así, si bien quedó definido por jurisprudencia que el derecho a reclamar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es imprescriptible, la tesis aislada posterior, aclara que tal determinación no debía interpretarse en el sentido de que la acción para reclamar el pago de los montos caídos de tales diferencias no está sujeta al plazo de cinco años desde que fueron exigibles.—En otras palabras, con la tesis posterior, se precisan los alcances de la jurisprudencia, con el propósito de definir si el instituto de seguridad social se encuentra o no obligado a pagar a sus pensionados todas aquellas cantidades que les hubiera dejado de cubrir con motivo de su incorrecta cuantificación y/o liquidación desde el momento en que tal deficiencia ocurrió, es decir, desde que se actualizaron las condiciones para que operara su mecánica de incremento.— ... Finalmente, la precisión efectuada por la tesis aislada 2a. CIV/2015 (10a.), es aplicable también en aquellos casos en que el derechohabiente haya visto disminuido el importe de su pensión con motivo de su ajuste por compatibilidad, pues las diferencias que tal ajuste negativo haya generado son igualmente cuantificables desde que se le aplicaron por primera ocasión.—Como corolario de todo lo anterior, las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria sí están sujetas al plazo de prescripción en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del



Estado y 248 de la ley relativa vigente.'.— ... Asimismo, se evidencia que la tesis CIV/2015 «(10a.)» y la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 «(10a.)», no se oponen al criterio 2a./J. 114/2009, pues únicamente aclararon sus alcances.—El Máximo Tribunal consideró que ambos criterios no eran contradictorios, puesto que se referían al derecho de los pensionados de reclamar en cualquier momento el incremento de su pensión, en virtud que éste resultaba imprescriptible; sin embargo, el derecho a cobrar y que fueran pagados dichos incrementos prescribía en el término de cinco años anteriores a su reclamo.—Por tanto, si ambos criterios, interpretados por la Suprema Corte, son coincidentes en que el derecho de los pensionados de reclamar en cualquier momento el incremento de su pensión, en virtud de que éste es imprescriptible y, en la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 «(10a.)», se estableció el criterio consistente en que el derecho a cobrar y a que se paguen esos incrementos prescribe en cinco años anteriores a su reclamo, no se considera que exista un criterio contradictorio.—De ahí que se estime que la sentencia reclamada no transgrede el principio pro persona, ya que la responsable ajustó la sentencia a lo dispuesto por la ley y a la interpretación que de ella hizo el Alto Tribunal del País.—Además, las diferencias son una consecuencia directa de la procedencia de los incrementos a la pensión, es decir, están sub júdice a lo que se determine respecto de dichos aumentos, por ende, el lapso que abarca su pago, en atención a la prescripción prevista en el artículo 186 de la Ley del ISSSTE, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, no es una cuestión procesal o formal, sino de fondo, en virtud de que incide en el elemento sustancial que justifica la emisión de la resolución impugnada, en ese aspecto, pues implica la declaración sobre un derecho, siendo que se resuelve sobre el contenido material de la pretensión planteada en el juicio de nulidad.—Sirve para ejemplificar la figura de la prescripción, la siguiente jurisprudencia: 'REVISIÓN FISCAL. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO POR HABER OPERADO LA PRESCRIPCIÓN DEL CRÉDITO FISCAL. Para que proceda el recurso de revisión fiscal no basta que el asunto encuadre en alguna de las hipótesis del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sino que es indispensable que la sentencia recurrida sea de importancia y trascendencia, esto es, que contenga una decisión de fondo que implique la declaración de un derecho o la inexigibilidad de una obligación. En este sentido, el indicado medio de defensa procede contra sentencias en las que se declare la nulidad del acto impugnado por actualizarse la prescripción del crédito fiscal,



al constituir una resolución de fondo, ya que el análisis de esa figura jurídica implica el pronunciamiento sobre el derecho sustantivo de los gobernados, mediante el cual se les libera de una obligación tributaria con motivo del transcurso de cierto tiempo, esto es, como consecuencia de la prescripción del crédito fiscal.’ [Décima Época. Registro: 2013377. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 38, enero de 2017, Tomo I. Materia administrativa. Tesis: 2a./J. 192/2016 (10a.). Página 666].—En efecto, en la parte conducente de la contradicción de tesis 107/2016, que generó la jurisprudencia 2a./J. 192/2016 «(10a.)», establece:

- La palabra prescripción deriva del término latino «*prescribere*» que significa adquirir un derecho real o extinguirse un derecho o acción de cualquier clase por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley.—
- La prescripción tiene su origen en el derecho civil y conforme a lo dispuesto por los artículos 1135 y 1136 del Código Civil Federal (anteriormente Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal), se define como el medio de adquirir bienes o liberarse de obligaciones por el simple transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley, haciendo la distinción el segundo de los preceptos señalados, entre la adquisición de bienes, en virtud de la posesión llamada prescripción positiva y la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento que se denomina prescripción negativa.—
- En materia fiscal no aplica esa distinción, debido a que la prescripción sólo se prevé en su modalidad negativa o liberatoria, es decir, como un medio para que el deudor se libere de una obligación tributaria mediante el transcurso de cierto plazo determinado en la legislación aplicable, esto es, el Código Fiscal de la Federación, ordenamiento en el cual se encuentra regulada la prescripción en los artículos 22 y 146.—...
- La prescripción fiscal, a diferencia de la caducidad, pertenece al derecho sustantivo y se refiere a la extinción de la obligación del Estado de devolver las cantidades pagadas indebidamente, así como a la prescripción de los créditos fiscales, por el solo transcurso del tiempo determinado en la ley de la materia. Con independencia de las diferencias existentes entre ambas figuras jurídicas, el artículo 146 del referido código prevé la posibilidad de que los particulares puedan solicitar la declaratoria de prescripción, vía acción, o bien, puedan hacerla valer en el recurso administrativo o medio de defensa legal procedente.—

Como se ve, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la naturaleza jurídica de la prescripción en materia fiscal, como un derecho sustantivo, ya que prevé la extinción de los créditos fiscales por el transcurso del tiempo,



así como la extinción de la obligación del Estado por el transcurso del tiempo, de devolver las cantidades pagadas indebidamente por los contribuyentes, así como las que procedan conforme a las leyes fiscales.—En ese orden, cobra aplicación, por analogía, la citada jurisprudencia, pues, al igual que en materia fiscal, el artículo 186 de la Ley del ISSSTE, libera a la autoridad administrativa del pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de pensiones y jubilaciones del instituto, respecto de las que corresponden a periodos anteriores a cinco años a la fecha en que se solicitó la rectificación, de ahí que, se reitera, tal prescripción atañe una cuestión de fondo.—Por otra parte, si bien es cierto la reforma al artículo 1o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, que establece el principio pro persona, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional, no menos cierto es que ello no significa que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma.—Esto es así, ya que dicho cambio sólo conlleva que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que se dejen de observar los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, tales como el de legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia y cosa juzgada, pues de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función¹.—Además, cabe destacar que la aplicación del principio pro persona no significa que los órganos jurisdiccionales nacionales deban resolver que las cuestiones planteadas por los gobernados de manera

¹ "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL. Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional –principio pro persona o *pro homine*–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios



favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca².—En efecto, el referido principio no puede ser constitutivo de 'derechos' alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.—Asimismo, lo resuelto no implica contravención al derecho de la quejosa a una vida digna, a la igualdad, a la no discriminación y a la seguridad social, establecido en las normas constitucionales y convencionales que reconocen y protegen el derecho a la seguridad social, pues éstas no exigen que se otorgue el incremento que alude la quejosa, sino que fijan las bases mínimas para la integración de planes de seguridad social

constitucionales y legales –legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada–, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función." [Jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.), página 772, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*].

² "PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: 'PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.', reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio *pro homine* o *pro persona* no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de 'derechos' alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes." [1a./J. 104/2013 (10a.), página 906, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*].



sostenibles que permiten prevenir y compensarles por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, de ahí lo infundado de los argumentos de mérito.—En otro aspecto, la Sala del conocimiento correctamente determinó que no era procedente el análisis de convencionalidad y constitucionalidad de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que se restringía dicho análisis por parte de órganos jurisdiccionales de menor jerarquía, la cual es de observancia obligatoria en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo. Y respecto del artículo 186 de la Ley del ISSSTE abrogada, determinó que era innecesario el referido análisis porque no transgrede el derecho de seguridad social.—De la demanda de nulidad se aprecia que la quejosa no planteó cuestiones relacionadas en torno al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad que pudiera ejercer la Sala responsable acorde a sus facultades, tal y como lo establecen los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal, para estar en aptitud de inaplicar leyes secundarias.—Por el contrario, de la propia demanda se advierte que sus argumentos están encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 186 de la Ley del ISSSTE abrogada y 248 de la ley vigente. Es decir, los argumentos controvierten una ley federal, cuyo análisis de constitucionalidad es competencia del Poder Judicial de la Federación, en atención al control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, mediante la vía procedente (juicio de amparo).—Al caso es aplicable la siguiente jurisprudencia: ‘CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio,



en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconveniencia no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconveniencia de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.’ [Décima Época. Registro: 2006186. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, materias común y administrativa, tesis 2a./J. 16/2014 (10a.), página 984].—Por otro lado, el control de regularidad constitucional *ex officio*, establece que por imperativo del artículo (sic) 1o. y 133 constitucionales, las autoridades del país, en el ámbito de sus competen-



cias, deben garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.—El examen del control *ex officio* pueden hacerlo, por virtud de su cargo de Jueces, aun cuando: 1) no sean de control constitucional; y, 2) no exista una solicitud expresa de las partes, pues la propia Norma Fundamental los faculta a inaplicar una norma cuando adviertan que viola derechos humanos, de manera que el control difuso no constituye un proceso constitucional sino sólo una técnica al alcance del Juez para que pueda ejercer un control de constitucionalidad en un proceso, sea éste constitucional o de cualquier otra naturaleza y cuyo ejercicio da lugar al dictado de una resolución con efectos entre las partes.—Análisis que deben hacer las autoridades en el ámbito de su competencia; por ejemplo, los Tribunales Colegiados de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación, deben ejercer el control difuso de regularidad constitucional ante la violación de derechos humanos, con la observación de que sólo pueden hacerlo en el ámbito de su competencia, es decir, respecto de las disposiciones que ellos mismos están facultados para aplicar, específicamente, las contenidas en los ordenamientos que rigen el procedimiento del juicio de amparo, esto es, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de aquélla.—En el caso, la actora tampoco propuso el ejercicio constitucional *ex officio* sobre disposiciones que correspondan a la Sala responsable aplicar, sino, se insiste, controvertió una ley federal, cuyo análisis de constitucionalidad corresponde al Poder Judicial de la Federación, a través del control concentrado de constitucionalidad.—Sirven de apoyo a lo anterior las siguientes tesis: ‘CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA. Por imperativo del artículo 1o., en relación con el diverso 133, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, para lo cual cuentan con la facultad de ejercer un control de regularidad constitucional difuso o *ex officio*, que corresponde a un sistema que confía a cualquier autoridad, sin importar su fuero, la regularidad constitucional de las leyes y por virtud del cual toda autoridad debe, ante un caso concreto que verse sobre cualquier materia, inaplicar la norma que debería fundar su acto, si ésta es violatoria de un derecho humano contenido en la Carta Fundamental o en un tratado internacional. Ahora bien, cuando se habla del control *ex officio*



debe tenerse presente que dicha expresión significa que ese tipo de examen pueden hacerlo, por virtud de su cargo de Jueces, aun cuando: 1) no sean de control constitucional; y, 2) no exista una solicitud expresa de las partes, pues la propia Norma Fundamental los faculta a inaplicar una norma cuando adviertan que viola derechos humanos, de manera que el control difuso no constituye un proceso constitucional sino sólo una técnica al alcance del Juez para que pueda ejercer un control de constitucionalidad en un proceso, sea éste constitucional o de cualquier otra naturaleza y cuyo ejercicio da lugar al dictado de una resolución con efectos entre las partes. En estas circunstancias, se concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito, como órganos del Poder Judicial de la Federación, deben ejercer el control difuso de regularidad constitucional ante la violación de derechos humanos, con la observación de que sólo pueden hacerlo en el ámbito de su competencia, es decir, respecto de las disposiciones que ellos mismos están facultados para aplicar, específicamente, las contenidas en los ordenamientos que rigen el procedimiento del juicio de amparo, esto es, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de aquélla.' [Décima Época. Registro: 2009816. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, materia constitucional, tesis P. IX/2015 (10a.), página 355].—'CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN. No corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito examinar, de oficio, la inconstitucionalidad de los preceptos que rigen en los procedimientos o juicios de los que deriva el acto reclamado, ya que tal asignación corresponde, en su caso, a las autoridades judiciales encargadas de su aplicación (autoridades administrativas, Jueces, Salas de instancia, etcétera), pues sostener lo contrario, es decir, que los Tribunales Colegiados de Circuito pueden, mediante un control difuso de regularidad constitucional declarar, en amparo directo, la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en leyes que rigen el procedimiento o juicio de origen generaría inseguridad jurídica para las partes, quienes parten de la base de que en el juicio han operado instituciones como la de preclusión, por virtud de la cual han ejercido los derechos procesales que les corresponden en torno a las decisiones emitidas por el juzgador, sin que deba soslayarse que el cumplimiento al imperativo prescrito en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que obliga a toda autoridad, en el ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de univer-



salidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, no implica que puedan dejar de observarse los mecanismos jurisdiccionales previstos en el orden interno de los Estados para impugnar los actos de autoridad que pudieran considerarse violatorios de derechos humanos. Ahora, esta manera de ordenar el sistema no significa que se impongan límites a los tribunales de la Federación que por disposición constitucional tienen a su cargo el conocimiento de los mecanismos para la protección de la Norma Fundamental, para cumplir con el imperativo que ésta ordena ni que se desconozcan las obligaciones adquiridas en diversos tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano en el sentido de proteger en todo momento los derechos humanos de los justiciables, pues los órganos federales encargados de ejercer el control de regularidad constitucional concentrado cuentan con las herramientas necesarias para cumplir con ese mandato, en cuya labor deben observar las reglas que tradicionalmente han normado las instituciones que tienen a su cargo, de manera que, en ejercicio de este control concentrado, pueden emprender el análisis sobre la constitucionalidad de una norma a partir de lo siguiente: (i) en respuesta a la pretensión formulada por el quejoso; (ii) por virtud de la causa de pedir advertida en el planteamiento de los conceptos de violación o en agravios; o bien, (iii) con motivo de la utilización de la institución de la suplencia de la queja deficiente, en términos de la Ley de Amparo que, en ciertas materias, permite ese análisis aun ante la ausencia total de conceptos de violación o de agravios. En las circunstancias apuntadas, no es que los órganos de control concentrado estén exentos de ejercer un control difuso, sino que sólo pueden hacerlo en los términos que la propia Constitución les faculta.' [Décima Época. Registro: 2009817. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, materia constitucional, tesis P. X/2015 (10a.), página 356].—No obsta a la anterior conclusión, el hecho de que conforme al artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, en el presente caso proceda suplir la deficiencia de los conceptos de violación, por tratarse de un juicio contencioso administrativo en el que interviene un pensionado, ello, pues este tribunal no advierte que existan causas jurídicamente válidas para preservar u otorgar algún derecho.—A propósito, se encuentra la tesis 2a. XCV/2014 (10a.),³ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

³ Décima Época. Registro: 2007681. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, materia común, tesis 2a. XCV/2014 (10a.), página 1106.



‘SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA LABORAL. OPERA EN FAVOR DE LOS PENSIONADOS Y DE SUS BENEFICIARIOS. Conforme al artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, la autoridad que conozca del juicio deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el administrativo; de lo cual se deduce que si bien esta norma se refiere a determinados sujetos y a dos tipos de relaciones jurídicas específicas, como son, por un lado, las personas que cumplen con su deber social y su derecho al trabajo y, por otra, quienes las emplean, ya sea dentro de un vínculo laboral o de orden administrativo, lo cierto es que las razones que en estos supuestos inspiran la obligación del órgano de amparo para suplir la deficiencia de la queja a favor del trabajador no se agotan con motivo de la jubilación o retiro de quien había estado subordinado a un empleador, pues las causas que originaron el auxilio que la ley les brindaba durante su época laboralmente activa no sólo se mantienen, sino que incluso se agudizan, porque lo habitual es que como pensionistas sus ingresos se reduzcan y, con ello, la posibilidad de contar con asesoría legal adecuada. Así, esta Segunda Sala determina que tratándose de juicios de amparo deducidos de asuntos laborales o contencioso-administrativos, en los que se controviertan el otorgamiento y los ajustes de pensiones, así como de cualquiera otra prestación derivada de éstas, ya sea por los interesados o por sus beneficiarios, el órgano de amparo queda obligado a suplir la deficiencia de la queja en favor de los demandantes de tales pretensiones, en la inteligencia de que este deber sólo tiene razón de ser cuando existan causas jurídicamente válidas para preservar u otorgar algún derecho, pues si el juzgador no advierte que dicha suplencia lo conduzca a esta finalidad provechosa para el particular, bastará con que así lo declare sin necesidad de que haga un estudio oficioso del asunto, el cual, por carecer de un sentido práctico, sólo entorpecería la pronta solución del litigio en perjuicio de los propios justiciables.’.—Finalmente, en su cuarto concepto de violación, expone la parte quejosa que la Sala del conocimiento omitió pronunciarse sobre el argumento que hizo valer a efecto de que se respetaran aquellos incrementos pensionarios que se hubieran asignado en su favor, aun cuando no tuvieran sustento o justificación, ya que por el solo hecho de haberse introducido en su beneficio por el Instituto de Seguridad



y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se trataba de derechos adquiridos que no podían verse afectados.—El argumento es infundado.—Es así, ya que contrario a lo sostenido por la quejosa, la Sala del conocimiento sí se pronunció en torno a los derechos adquiridos de la quejosa, lo que se corrobora con la lectura del último párrafo del considerando tercero, donde señaló: ‘... Por último, en el caso de que la autoridad demandada al emitir la resolución en cumplimiento a este fallo, advierta que se han tomado en cuenta en diversos periodos porcentajes mayores que por derecho le corresponden a la actora o bien que advierta que le han pagado a la impetrante cantidades mayores a las que se le determinó de conformidad con el artículo 57 de la ley del instituto demandado vigente hasta el 31 de diciembre de 2001, no reducirá la cuota de pensión ni solicitará la devolución de cantidades pagadas a favor del impetrante, pues pensar lo contrario sería causarle un perjuicio al promovente.’.—De lo anterior, se pone en evidencia que contrario a lo sostenido por la parte quejosa, la Sala responsable sí se pronunció respecto a los derechos adquiridos de la actora, pues señaló que en caso de que se advirtiera que se han pagado cantidades mayores a las que se le determinó de conformidad con el artículo 57 de la ley del instituto demandado vigente hasta el treinta y uno de diciembre de 2001, ésta no debía reducirse ni solicitar la devolución de cantidades pagadas a favor del impetrante.—Ante lo ineficaz de los argumentos hechos valer por la parte quejosa, lo procedente es negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión.—Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 73 al 76 y demás relativos de la Ley de Amparo, se RESUELVE: ÚNICO.—La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a ***** , contra la sentencia de veintidós de octubre de dos mil dieciocho, pronunciada por la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana y Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el juicio de nulidad

***** "

3. Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Resolución dictada en el amparo directo 159/2019 (relacionado con la revisión fiscal 109/2019), aprobada por unanimidad de votos en la sesión de dos de mayo del dos mil diecinueve, que respecto del tema que interesa, razonó en los siguientes términos:



"12. SÉPTIMO.—Previo al análisis de los conceptos de violación hechos valer y para efectos de una mejor comprensión del asunto, cabe realizar una recapitulación de los antecedentes que los originaron, los cuales derivan del juicio de nulidad número ***** del índice de la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.—13. Mediante escrito presentado el dieciocho de junio de dos mil dieciocho,⁴ ***** promovió juicio de nulidad en contra de la resolución negativa ficta recaída al escrito presentado el veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, en el que solicitó el incremento de su pensión en términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como del concepto 02 (bono de dispensa) y el pago de diferencias correspondiente.—14. Correspondió conocer de la demanda de nulidad a la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que por acuerdo de diecinueve de junio de dos mil dieciocho,⁵ la registró y admitió con el número ***** y ordenó emplazar al director de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para que diera contestación a la demanda.—15. En proveído de tres de septiembre de dos mil dieciocho,⁶ se tuvo por contestada la demanda y se ordenó correr traslado a la parte actora para que ampliara su demanda.—16. Por acuerdo de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho,⁷ se admitió la ampliación de la demanda y se ordenó dar vista a la autoridad demandada para que formulara contestación a la ampliación correspondiente.—17. En auto de dieciocho de octubre de dos mil dieciocho,⁸ se tuvo por contestada la ampliación de la demanda.—18. En proveído de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho,⁹ se otorgó plazo a las partes para que formularan alegatos.—19. Seguidos los trámites legales, en sentencia de diecisiete de enero de dos mil diecinueve,¹⁰ se declaró la nulidad de la resolución impugnada, con base en las consideraciones siguientes: 20. Que se había configurado la resolución negativa ficta, toda vez que la autoridad demandada no había acreditado haber dado

⁴ Foja uno del juicio de nulidad.

⁵ Foja setenta y uno del juicio de nulidad.

⁶ Foja noventa y cuatro del juicio de nulidad.

⁷ Foja ciento veintisiete del juicio de nulidad.

⁸ Foja ciento setenta y uno del juicio de nulidad.

⁹ Foja ciento setenta y cinco del juicio de nulidad.

¹⁰ Fojas doscientos siete a doscientos treinta y uno.



respuesta a la solicitud de la parte actora, dentro del plazo de tres meses que establece el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.—21. Que el veintitrés de julio de dos mil uno, se otorgó a la actora una pensión por jubilación, por lo que su incremento y cuantificación debía realizarse en términos del artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del cinco de enero de mil novecientos noventa y tres al treinta y uno de diciembre de dos mil uno, esto es, conforme aumentara el salario mínimo general para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.—22. Que al contestar la demanda, la autoridad había manifestado que a partir de dos mil dos, incrementó la pensión de la actora conforme a la actualización que tuvo el Índice Nacional de Precios al Consumidor y los sueldos básicos de los trabajadores en activo, pues, en atención al principio pro persona, señaló que le representaba un mayor beneficio, aunado a que le correspondía el aumento con base en salarios mínimos, y para acreditar su dicho, ofreció como prueba las 'Consultas al catálogo de plazas', visible en la página¹¹ de Internet del instituto.—23. Que de las 'Consultas al catálogo de plazas', contenido en dicha página de Internet, se desprendía que la autoridad incrementó la cuota diaria pensionaria de la actora a partir del dos mil dos al dos mil dieciocho, en aplicación del porcentaje que mayor beneficio le reportaba entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor y los sueldos básicos de los trabajadores en activo; sin embargo, no había acreditado el incremento correspondiente al periodo comprendido del veintitrés de julio al treinta y uno de diciembre de dos mil uno.—24. Que en tal virtud, lo procedente era declarar la nulidad para el efecto de que la autoridad demandada incrementara la pensión de la actora del veintitrés de julio al treinta y uno de diciembre de dos mil uno, conforme aumentara el salario mínimo general para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.—25. Que por lo que hace a los años dos mil dos, dos mil cuatro, dos mil seis, dos mil ocho, dos mil diez, dos mil doce, dos mil trece, dos mil quince y dos mil dieciséis, se debía aplicar el porcentaje conforme al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, ya que éste resultaba mayor al que aplicó la autoridad demandada.—26. Que en relación con los incrementos aplicados a los años dos mil tres, dos mil cinco, dos mil siete, dos mil nueve, dos mil once y dos mil catorce, debía reconocerse

¹¹ http://issstenet.issste.gob.mx/cgigen222/fglccgi/wa/r/sp_aumentos_pensión



su validez, en virtud de que resultaron mayores al que tuvo el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.—27. Que por lo que hace a dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, de las 'Consultas del catálogo de plazas', específicamente se desprendía que los porcentajes que aplicó la autoridad fueron del tres punto treinta y seis por ciento y seis punto setenta y siete por ciento, sin embargo, no contaba con elementos para poder verificar si esos incrementos fueron aplicados en mayor beneficio a la actora, por lo que debía declararse la nulidad para el efecto de que la autoridad demandada confrontara el incremento otorgado en esos años, con el aumento del salario mínimo general para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México y en caso de que éste fuera mayor al determinado, debía aplicarlo a la pensión de la parte actora; en el entendido que de dos mil diecinueve en adelante, debía aplicar ese último incremento.—28. Que en cuanto al pago de diferencias vencidas, éste sí estaba sujeto a la prescripción de cinco años contados a partir de que fueron exigibles y en el caso, se había configurado la negativa ficta recaída al escrito de veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, por lo que las diferencias que debían cubrirse al actor eran a partir del veinticuatro de octubre de dos mil doce y hasta que se cumplimentara el fallo.—29. Que por lo anterior, lo procedente era declarar la nulidad de la resolución negativa ficta impugnada, para el efecto de que la autoridad emitiera una resolución fundada y motivada en la que incrementara la pensión de la parte actora respecto del periodo comprendido del veintitrés de julio al treinta y uno de diciembre de dos mil uno, conforme al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México; que el porcentaje aplicado en los años dos mil tres, dos mil cinco, dos mil siete, dos mil nueve, dos mil once y dos mil catorce, quedara intocado; por lo que hace a los años dos mil dos, dos mil cuatro, dos mil seis, dos mil ocho, dos mil diez, dos mil doce, dos mil trece, dos mil quince y dos mil dieciséis, aplicara el porcentaje conforme al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México; respecto del dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, realizara la comparativa entre el porcentaje que aplicó y el relativo a salarios mínimos y aplicara el de mayor beneficio; de dos mil diecinueve en adelante aplicara el incremento conforme a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta dos mil uno, sin exceder el tope máximo establecido y pagara las diferencias correspondientes.—30. Que no pasaba inadvertido que la parte actora refirió que debía inaplicarse el artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como las jurisprudencias



2a./J. 8/2017 «(10a.)» y 2a./J. 23/2017 «(10a.)», ambas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que no se advertía transgresión alguna a derechos humanos.—31. Que por lo que hace al incremento del concepto de bono de dispensa, no asistía razón a la parte actora, ya que éste no había sido otorgado de manera general a los trabajadores en activo.—32. Inconforme con dicha sentencia, la parte actora promovió el juicio de amparo directo que ahora se resuelve.—33. OCTAVO.—Por la relación que guardan entre sí, en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo, se analizan de manera conjunta el primer y segundo conceptos de violación, en los que la parte quejosa alega lo siguiente: 34. Alega en el primer concepto de violación, que la responsable indebidamente indicó que sólo deben pagarse las diferencias derivadas del ajuste de pensión correspondientes a los cinco años anteriores a la solicitud de ajuste pensionario, ya que las anteriores a ese periodo se encuentran prescritas.—35. Afirma, que tal consideración viola en su perjuicio el principio fundamental de la imprescriptibilidad, previsto en el derecho humano a la seguridad social.—36. Aduce, que la responsable debió inaplicar el artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 248 de la ley vigente, ya que son inconstitucionales e inconventionales.—37. Sostiene que las jurisprudencias 2a./J. 8/2017 «(10a.)» y 2a./J. 23/2017 «(10a.)» de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son inconventionales, ya que limitan y restringen el ejercicio y disfrute del derecho humano de la seguridad social, por lo que hace a la imprescriptibilidad, además de que contravienen el principio de progresividad.—38. Señala que debió aplicarse la diversa jurisprudencia 2a./J. 114/2009 que establece que las diferencias originadas con motivo de los incrementos de la pensión o de la jubilación no se encuentran sujetas a prescripción.—39. Aduce en el segundo concepto de violación, que en el tercer concepto de impugnación de su demanda de nulidad hizo valer la inconventionalidad de los artículos artículo (sic) 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 248 de la ley vigente, así como de las jurisprudencias 2a./J. 8/2017 «(10a.)» y 2a./J. 23/2017 «(10a.)» de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que la responsable haya realizado el control de convencionalidad solicitado, pues se limitó a señalar que no advertía que el artículo 186 en comento resultara violatorio de derechos humanos.—40. Los conceptos de violación en estudio son inoperantes, de conformidad con las consideraciones siguientes: 41. En principio, no es posible satisfacer la pretensión de la parte quejosa en cuanto a la



interpretación más favorable que pretende y someter a control de convencionalidad y constitucionalidad del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada (actual artículo 248) y las jurisprudencias 2a./J. 8/2017 (10a.) y 2a./J. 23/2017 (10a.), aprobadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues, como más adelante se evidencia, existen criterios que son vinculantes y precedentes que no pueden desconocerse en aras de emitir una sentencia favorable a sus intereses, por lo que no podría estimarse que se violan los derechos humanos que refiere la parte quejosa.—42. Al respecto, se desataca que del artículo 1o. constitucional¹² se desprende que en el caso de que estén involucradas normas de derechos humanos, deben interpretarse extensivamente conforme a la Constitución Federal y a los tratados internacionales de derechos humanos, procurando a las personas la protección más amplia; y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.—43. En ese sentido, si bien los tribunales deben interpretar las normas de derechos humanos conforme al principio pro persona, que deben realizar un control de convencionalidad y constitucionalidad *ex officio*, dentro del ámbito de sus competencias, también lo es que el deber de realizar el control de convencionalidad y constitucionalidad y de interpretar las normas en el sentido señalado, no es absoluto e ilimitado, pues cada tribunal sólo puede hacerlo dentro del ámbito de su competencia definido por la Constitución y la ley y con los alcances y consecuencias previstos en éstas.—44. Asimismo, dentro del sistema jurídico mexicano los órganos jurisdiccionales no tienen una competencia ilimitada al interpretar la ley, puesto que esta facultad está restringida por el sistema de creación de jurisprudencia previsto en el

¹² "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."



artículo 217 de la Ley de Amparo.—45. Así, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación fija la interpretación de determinadas normas legales mediante jurisprudencia firme, los tribunales inferiores carecen de competencia legal para interpretar esas normas y deben acatar el resultado de la interpretación de las mismas efectuado por el Alto Tribunal del País.—46. Es decir, los tribunales inferiores carecen de competencia legal para interpretar normas que hayan sido objeto de una interpretación fijada en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—47. Máxime que, conforme al artículo antes mencionado, los tribunales inferiores carecen de competencia legal para revisar o modificar la jurisprudencia.—48. Por tanto, conforme al sistema jurídico mexicano vigente después de la reforma constitucional, los tribunales no tienen competencia para desaplicar una jurisprudencia y, en consecuencia, el hecho de que pueda realizarse un control de convencionalidad y constitucionalidad no tiene el alcance que pretende darle la parte quejosa, pues el mismo debe ejercerse sin trastocar la estructura del sistema jurídico, específicamente el sistema de jurisprudencia y la ley que establece su obligatoriedad.—49. Así, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 299/2013, explicó que no es factible que los órganos jurisdiccionales evalúen si un criterio es acorde o no al Texto Constitucional o a algún tratado internacional, pues, partiendo de que la jurisprudencia de la Suprema Corte es obligatoria para los restantes tribunales, la garantía de seguridad jurídica que tutelan los artículos 14 y 16 constitucionales se haría nugatoria si la observancia de la jurisprudencia dependiera de lo que en cada caso determinaran los órganos que por disposición legal tienen el deber de acatarla.—50. Agregó que, en caso de que exista duda en cuanto a su eventual contradicción con algún derecho humano, acorde al nuevo modelo de control de regularidad constitucional, es factible que el órgano judicial competente plantee o solicite su modificación o sustitución.—51. Las consideraciones sintetizadas dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 64/2014 «(10a.)»¹³ del

¹³ Publicada en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Décima Época, Libro Trece (sic), Tomo I, diciembre de dos mil catorce, página ocho, de rubro (sic) y texto siguientes:

"JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA. La obligación de las autoridades jurisdiccionales contenida en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de realizar un control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos y dar preferencia a los contenidos en la propia Ley Suprema y en los



Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—52. Expuesto lo anterior, los argumentos planteados por la parte quejosa son inoperantes, toda vez que, como se anunció, existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resuelve el tema de fondo.—53. En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que la imprescriptibilidad del derecho para demandar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es inaplicable para reclamar los montos caídos o vencidos de dichas diferencias, pues, su incorrecta integración es un acto de tracto sucesivo que se actualiza día con día mientras no se rectifique, en términos del artículo 186 de la ley de aquel organismo, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, cuyo contenido sustancial reproducen los dispositivos 248 de la ley relativa vigente y 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en virtud de que esas cantidades se generaron en un momento determinado y no se cobraron a partir de la fecha cierta en que fueron exigibles.—54. Que, por tanto, la prescripción de la acción de pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de jubilaciones y pensiones, opera respecto de las que corresponden a periodos anteriores a cinco años a la fecha en que se solicitó la rectificación.—55. Criterio que se contiene en la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.),¹⁴ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en cualquier norma inferior, no contempla a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque el artículo 94 constitucional establece que será obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales de conformidad con lo que disponga la ley y, en este caso, la Ley de Amparo así lo indica tanto en la abrogada como en el artículo 217 de la vigente; de ahí que no privan las mismas razones que se toman en cuenta para inaplicar una disposición emitida por el legislador cuando viola derechos humanos de fuente constitucional o convencional. Cabe precisar que en los casos en los que se pudiera advertir que una jurisprudencia del Alto Tribunal desatiende o contradice un derecho humano, cualquiera que sea su origen, existen los medios legales para que se subsane ese aspecto. En conclusión, **aun partiendo del nuevo modelo de interpretación constitucional, no es posible determinar que la jurisprudencia del Máximo Tribunal del país pueda ser objeto de la decisión de un órgano de menor grado que tienda a inaplicarla, como resultado del ejercicio de control de convencionalidad ex officio, porque permitirlo daría como resultado que perdiera su carácter de obligatoria**, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica."

¹⁴ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro Treinta y Nueve (sic), Tomo I, febrero de dos mil diecisiete, página cuatrocientos noventa, de rubro (sic) y texto siguientes:



Nación, de rubro (sic): 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS NO EFECTUADOS A LAS CUOTAS RELATIVAS, OPERA RESPECTO DE LAS QUE CORRESPONDEN A PERIODOS ANTERIORES A 5 AÑOS A LA FECHA EN QUE SE SOLICITÓ LA RECTIFICACIÓN.'.—56. Luego, si respecto del tema en cuestión, esto es, en relación con si la acción de pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de jubilaciones y pensiones es prescriptible o no, existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que define que la prescripción de dicha acción de pago opera respecto de las referidas diferencias que corresponden a periodos anteriores a cinco años a la fecha en que se solicitó la rectificación de la pensión, resultan inoperantes los conceptos de violación y, por ende, innecesario su análisis, lo anterior, máxime que la aplicación de aquélla es obligatoria para este tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 217 de la Ley de Amparo.—57. Sirve de apoyo a lo anterior, aplicada por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 14/97,¹⁵ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—58. Aunado a lo anterior, resulta inexacto el planteamiento de la parte quejosa en cuanto a que en términos de lo resuelto en la contradicción de tesis

"PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS NO EFECTUADOS A LAS CUOTAS RELATIVAS, OPERA RESPECTO DE LAS QUE CORRESPONDEN A PERIODOS ANTERIORES A 5 AÑOS A LA FECHA EN QUE SE SOLICITÓ LA RECTIFICACIÓN. La imprescriptibilidad del derecho para demandar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es inaplicable para reclamar los montos caídos o vencidos de dichas diferencias, pues su incorrecta integración es un acto de tracto sucesivo que se actualiza día con día mientras no se rectifique, en términos del artículo 186 de la ley de aquel organismo, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 –cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 248 de la ley relativa vigente y 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado– en virtud de que esas cantidades se generaron en un momento determinado y no se cobraron a partir de la fecha cierta en que fueron exigibles. Por tanto, la prescripción de la acción de pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de jubilaciones y pensiones, opera respecto de las que corresponden a periodos anteriores a 5 años a la fecha en que se solicitó la rectificación."

¹⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, abril de mil novecientos noventa y siete, página veintiuno, de rubro y texto siguientes:



170/2009, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debió determinarse que el pago de las diferencias originadas con motivo de los incrementos a la pensión o jubilación no se encuentran ubicadas en el artículo 186 antes citado, sino en la hipótesis general acerca de que el derecho de jubilación y de la pensión es imprescriptible.—59. Ello, en razón de que en la ejecutoria de la contradicción de tesis 340/2016, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aprecia que en la parte que interesa determinó lo siguiente: 60. Que debía prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esa Segunda Sala, conforme al cual es prescriptible el pago de las diferencias derivadas de los incrementos a las pensiones a los trabajadores al servicio del Estado, en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete (cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente).—61. Destacó que en términos de la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, es imprescriptible el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios. En esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos.—62. En tanto que de la tesis 2a. CIV/2015 (10a.), se tenía que las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria, están sujetas al plazo de prescripción que establece el artículo 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—63. Así indicó que el contenido de la ejecutoria que generó la tesis 2a. CIV/2015 (10a.), corroboraba el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, que precisaba que solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas al particular.—64. Destacó, que lo trascendente de la tesis aislada, era que

"AGRAVIOS INOPERANTES. INNECESARIO SU ANÁLISIS CUANDO EXISTE JURISPRUDENCIA. Resulta innecesario realizar las consideraciones que sustenten la inoperancia de los agravios hechos valer, si existe jurisprudencia aplicable, ya que, en todo caso, con la aplicación de dicha tesis se da respuesta en forma integral al tema de fondo planteado."



aclaraba la jurisprudencia 2a./J. 114/2009 en el sentido de que solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas, pues éstas sí están sujetas a prescripción, es decir, en dicha tesis aislada se precisaron los alcances de la jurisprudencia, con el propósito de definir si el instituto de seguridad social se encuentra o no obligado a pagar a sus pensionados todas aquellas cantidades que les hubiera dejado de cubrir con motivo de su incorrecta cuantificación y/o liquidación desde el momento en que tal deficiencia ocurrió, es decir, desde que se actualizaron las condiciones para que operara su mecánica de incremento.—65. Que a partir de esa premisa, esa Segunda Sala estableció que si el derecho a reclamar el otorgamiento de una pensión, se actualiza día con día, igual suerte debe correr la prerrogativa relativa a exigir sus diferencias, motivo por el cual deben estimarse prescritas aquellas cantidades que se reclamen después de haber transcurrido el plazo de cinco años desde la fecha en que debió efectuarse su ajuste, pues a partir de ese momento tales diferencias eran exigibles al instituto de seguridad social en tanto que ya son cuantificables.—66. En ese orden, la aclaración realizada fue con el propósito de precisar que solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el diverso a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas, pues dichas diferencias son exigibles día con día desde el momento en que debieron ser liquidadas y, por tanto, su reclamo sí se encuentra sujeto al plazo mencionado.—67. Se estableció que si se toma en cuenta que el incremento de una cuota pensionaria implica la modificación positiva de su importe de forma periódica en cada ocasión que se actualicen los requisitos establecidos para tal efecto en la ley, resulta patente que sólo es posible definir su correcta cuantificación mediante la revisión y, eventualmente, corrección desde su primer incremento, ya que la base a partir de la cual se calculan el segundo y ulteriores ajustes es, precisamente, el aumento que le precede, por lo que si alguno de ellos es incorrecto, los subsiguientes también lo son.—68. Sin embargo, tal circunstancia no es razón para concluir que las cantidades que debieron adicionarse a la cuota diaria, con motivo de su ajuste, no hayan sido exigibles por parte del pensionado al Instituto de Seguridad Social desde que se configuraron las condiciones a las que estaba sujeta su mecánica de incremento, pues son cuantificables desde ese momento, al estar definidos en la ley los elementos que se requieren para tal efecto.—69. En ese orden de ideas, se destacó que resultaba congruente la distinción



precisada por esa Sala en el sentido de que el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no fueron oportunamente cubiertas, pues dichas diferencias fueron exigibles desde el momento en que debieron ser liquidadas.—70. Así, se concluyó que las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria sí están sujetas al plazo de prescripción en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente.—71. De lo resuelto en dicha contradicción, se emitió la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.), cuyos título, texto y ubicación quedaron precisados anteriormente.—72. Lo expuesto pone en evidencia que contrario a lo alegado por la parte quejosa, las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria sí están sujetas al plazo de prescripción en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente, ello, atento a que el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no fueron oportunamente cubiertas, pues dichas diferencias fueron exigibles desde el momento en que debieron ser liquidadas.—73. También es aplicable al caso, la jurisprudencia 2a./J. 23/2017 (10a.),¹⁶ sustentada

¹⁶ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro Cuarenta (sic), Tomo II, marzo de dos mil diecisiete, página mil doscientos setenta y cuatro, de rubro (sic) y texto siguientes:

"PENSIONES Y JUBILACIONES. LA ACCIÓN PARA DEMANDAR EL PAGO DE SUS DIFERENCIAS VENCIDAS ESTÁ SUJETA A LA PRESCRIPCIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con las jubilaciones y pensiones, ha sostenido que es imprescriptible el derecho a reclamar sus incrementos y las diferencias que resulten de éstos; no obstante, tal imprescriptibilidad excluye a los montos vencidos de dichas diferencias, los cuales corresponden a cantidades generadas en un momento determinado y no cobradas cuando fueron exigibles, por lo que



por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada el veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete en el *Semanario Judicial de la Federación*, de cuyo contenido se aprecia que se indicó que si bien la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con las jubilaciones y pensiones, ha sostenido que es imprescriptible el derecho a reclamar sus incrementos y las diferencias que resulten de éstos; no obstante, tal imprescriptibilidad excluye a los montos vencidos de dichas diferencias, los cuales corresponden a cantidades generadas en un momento determinado y no cobradas cuando fueron exigibles, por lo que la acción para demandar el pago de las diferencias vencidas sí está sujeta a la prescripción, contada a partir de que fueron exigibles, en términos de la legislación respectiva.—74. De lo anterior deriva la inoperancia de los argumentos planteados por la recurrente en los conceptos de violación que se analizan.—75. En virtud de lo expuesto, al no llevarse a cabo un análisis de constitucionalidad de una norma general, no procede la publicación del proyecto de sentencia, en términos del artículo 73 de la Ley de Amparo.—76. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P/J. 53/2014 (10a.)¹⁷ del

la acción para demandar el pago de las diferencias vencidas sí está sujeta a la prescripción, contada a partir de que éstas fueron exigibles, en términos de la legislación respectiva."

¹⁷ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro Doce (sic), Tomo I, noviembre de dos mil catorce, página sesenta y uno, de rubro (sic) y texto siguientes: "PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. El análisis del proceso legislativo de la Ley de Amparo permite advertir que la intención del legislador, al prever la obligación de publicar los proyectos de resolución que se someterán a la consideración del Tribunal Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, fue transparentar las decisiones de los asuntos de gran trascendencia, como son los que versan sobre un tema de constitucionalidad o de convencionalidad, por ser de interés general, destacando que la publicidad no debe darse respecto de cualquier tipo de asunto. En ese sentido, los proyectos de resolución que deben publicarse con la misma anticipación que la lista correspondiente, en términos del párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Amparo, son aquellos en los que se analiza la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general, o bien, se realiza la interpretación directa de un precepto constitucional o de un tratado internacional en materia de derechos humanos, lo que no acontece cuando, habiéndose planteado tales aspectos en la demanda de amparo, se omite responder a los conceptos de violación respectivos o, en su caso, a los agravios formulados en la revisión, por existir una causa jurídica que impide emitir pronunciamiento sobre el particular. Lo anterior, en la inteligencia de que la publicación deberá realizarse atendiendo a la normativa aplicable en materia de acceso a la información y, en el caso específico del juicio de



Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—77. La parte quejosa alega en el tercer concepto de violación, que en la sentencia reclamada se dejó de resolver la cuestión efectivamente planteada, pues en su demanda de nulidad no alegó el incremento del concepto 02 bono de dispensa, con base en los oficios circulares 307-A.-4064, 307-A.-3796 y 307-A.-2468, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino el incremento del concepto de dispensa, con base en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil quince, treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis y treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, que establecen el incremento de dicho concepto de manera general al personal operativo, mando y enlace de la Administración Pública Federal.—78. Afirma, que el requisito de generalidad que señala la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se refiere a trabajadores del personal civil y no al personal militar, además de que el incremento de las prestaciones de trabajadores operativos, de mando y enlace, pueden considerarse generales a los trabajadores de la Administración Pública Federal, puesto que tales categorías pertenecen a cualquiera de los niveles del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial del sector central, de donde resulta que sí se ordenó el incremento general al concepto de dispensa a los trabajadores del servicio civil.—79. El concepto de violación sintetizado es ineficaz para determinar la ilegalidad de la sentencia reclamada, por las consideraciones que se exponen a continuación.—80. En principio, debe mencionarse que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 57¹⁸ de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios

amparo directo, comprender sólo los datos de identificación del asunto y la parte considerativa del proyecto que contiene el tema de constitucionalidad o de convencionalidad de que se trate. Lo anterior, sin perjuicio de que los órganos colegiados referidos, o bien, el Ministro o el Magistrado ponente, cuando lo estimen conveniente, ordenen la publicación de los proyectos de resolución en los que, si bien se analizan temas distintos de aquéllos, la decisión relativa podría dar lugar a sustentar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, pues ello es acorde con la intención del legislador de dar publicidad a la propuesta de resolución de asuntos trascendentes."

¹⁸ "Artículo 57.

"...

"Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la junta



Sociales de los Trabajadores del Estado, así como 43¹⁹ del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el pensionista tiene derecho al incremento, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.—81. Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 205/2016, respecto a los requisitos de generalidad, compatibilidad y proporcionalidad, determinó lo siguiente: 82. Que los pensionados conforme a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no tienen derecho al incremento de las prestaciones de bono de despensa y previsión social múltiple, otorgadas mediante los oficios circulares 307-A.-2942 de veintiocho de junio de dos mil once, 307-A.-3796, de uno de agosto de dos mil doce y 307-A.-2468, de veinticuatro de julio de dos mil trece.—83. De la referida contradicción de tesis derivó la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.)²⁰ de la Segunda Sala de la Suprema

directiva. Asimismo, tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados."

¹⁹ "Artículo 43.

"...

"Asimismo, los pensionados tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles."

²⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, el tres de marzo de dos mil diecisiete, de rubro (sic) y texto siguientes:

"BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. De los oficios citados se advierte que se comunicó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la autorización del incremento de diversas prestaciones, entre las cuales se encontraban las etiquetadas como 'previsión social múltiple' y 'bono de despensa', destinadas única y exclusivamente al personal operativo de la Administración Pública Federal con curva del sector central, excluyéndose, por tanto, a los servidores públicos de mando y de enlace, con lo cual se justifica que el otorgamiento de los referidos incrementos no es general. Ahora bien, los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del



Corte de Justicia de la Nación.—84. La referida Sala arribó a esa determinación, al considerar que de los artículos 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta de marzo de dos mil siete, así como del 43, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del treinta y uno de marzo de dos mil siete, se desprendía que cuando un pensionado por el instituto de mérito reclama el pago de los incrementos de los conceptos de 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple', que se otorgan a los trabajadores en activo, estará sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos para que tenga derecho al aumento del monto de esas prestaciones, que son: a) que dichas prestaciones hayan sido aumentadas de manera general a los trabajadores en activo; b) que resulten compatibles con los pensionados; y, c) que sean proporcionales.—85. En tal virtud, la Superioridad estimó que un jubilado o pensionado por el aludido instituto sólo tendrá derecho al incremento de su pensión cuando esos mismos incrementos se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo —requisito de generalidad—, que son los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—86. Asimismo, la Sala en comento estimó que de los oficios circulares, 307-A.-2942, de veintiocho de junio de dos mil once; 307-A.-3796, de uno de agosto de dos mil doce; y 307-A.-2468, de veinticuatro de julio de dos mil trece, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por los que se comunica a los oficiales mayores o equivalentes de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, se observa que se

artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de dicho Instituto, en términos generales disponen que los pensionados y jubilados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles. Consecuentemente, si los incrementos referidos no se autorizaron para todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sino únicamente para el personal operativo, es evidente que los incrementos a las prestaciones denominadas 'previsión social múltiple' y 'bono de despensa', no se otorgaron de manera general a los trabajadores en activo y, por ello, no procede su reclamo por parte de los pensionados."



autorizó el multicitado incremento al pago de sueldos y salarios, así como otras prestaciones a los trabajadores de la Administración Pública Federal, entre las cuales están la 'previsión social múltiple' y el 'bono de despensa', únicamente para el personal operativo de las dependencias y entidades que rigen su relación laboral por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, con 'curva salarial' de sector central; y entidades de los apartados A y B, con 'curva específica que actualizan sus tabuladores con el incremento salarial de la curva de sector central', esto es, implícitamente se excluyó a los servidores públicos de mando y enlace.—87. Con base en lo anterior, la Segunda Sala en comentario determinó que los conceptos: 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple' no fueron otorgados de manera general a la totalidad de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, esto es, en las propias circulares se justifica que no es general el incremento a dichas prestaciones, pues su ámbito de aplicación fue únicamente para el personal operativo de la Administración Pública Federal con curva del sector central, por lo tanto, no se actualiza la hipótesis contenida en la última parte de los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, el cual en su tercer párrafo señala que los pensionados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.—88. Por lo que los requisitos para que tengan derecho al aumento proporcional del monto de las prestaciones de bono de despensa y previsión social múltiple son: 1) Que hayan sido aumentadas de manera general a los trabajadores en activo; 2) Que resulten compatibles con los pensionados; y, 3) Que sean proporcionales.—89. En tal virtud, la referida Sala concluyó que para el otorgamiento del incremento de las prestaciones de mérito, no basta acreditar que el reclamante goce de la calidad de pensionado, y que se cumpla el requisito de compatibilidad; si de los oficios en comentario no se advierte que el incremento haya sido autorizado de manera general para la totalidad de los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal.—90. De ahí que, en el caso, no se actualiza la hipótesis contenida en la última parte del artículo 57 de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y si bien ese instituto ha reconocido al pensionado o jubilado el concepto de 'bono de despensa' y lo ha pagado; ello no



justifica que tenga derecho al cuestionado incremento, porque éste no fue otorgado de manera general a la totalidad de los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal.—91. Asimismo, es preciso destacar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encarga de expedir anualmente el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con el artículo 66²¹ de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.—92. Por su parte, el artículo 10²² de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las

²¹ "Artículo 66. La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades, el cual incluirá el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas para su aplicación, conforme a las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, emitirán sus manuales de remuneraciones incluyendo el tabulador y las reglas correspondientes, conforme a lo señalado anteriormente.

"Los manuales a que se refiere este artículo deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de mayo de cada año."

²² "Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para:

"I) Personal civil, en los términos siguientes:

"a) Operativo, comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.

"En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica;

"b) Categorías, comprende los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; y,

"c) Mando y de enlace, comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.

"En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y

"...

"En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades."



Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, correspondientes a dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, hace la clasificación del tipo de personal civil que labora para el Gobierno Federal, del que se desprende que dicho manual considera las remuneraciones del personal civil: 93. a) Al operativo, que son los ‘puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica’, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos; 94. b) A las categorías ‘que se refiere a los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica’; y, 95. c) A los de mando y de enlace ‘que son los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico’; asimismo, comprende los puestos ‘que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos’.—96. En ese sentido, el criterio de generalidad, según lo determinado por la Segunda Sala, se refiere a la totalidad de trabajadores en activo, que son los individuos trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y que, en concreto, se trata del personal operativo, de categorías y de mando y enlace.—97. Por lo tanto, es de considerar que la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)» de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): ‘BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.’, es aplicable al caso, ya que a través de ésta, la Suprema Corte definió qué debe entenderse y cómo es que se cumple el requisito de generalidad para que los pensionistas puedan gozar



de los aumentos aplicados a los trabajadores en activo.—98. Ahora bien, en el caso, la parte quejosa solicitó los aumentos al concepto ‘bono de despensa’ con base en lo dispuesto en el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, correspondientes a dos mil quince,²³ dos mil dieciséis²⁴ y dos mil diecisiete,²⁵ de los que se desprende que los aumentos al concepto ayuda para despensa (bono de despensa) realizados mediante dichos manuales para esos años, no tuvieron efectos para la totalidad de trabajadores en activo, ya que fueron otorgados al personal operativo, de mando y de enlace, y se excluye así al personal de categorías; en consecuencia, no puede tenerse por acreditado el requisito de generalidad y, por lo tanto, no es factible que los pensionistas reciban dichos incrementos.—99. Así, no asiste razón a la parte quejosa cuando afirma que sí se cumple con el requisito de generalidad previsto en los artículos 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al haberse otorgado para el personal operativo, de mando y enlace pues, se insiste, los aumentos no fueron otorgados para todos los trabajadores en activo en tanto que no se incluyó al personal de categorías.—100. En ese sentido, al no acreditarse uno de los requisitos sin los cuales no puede considerarse la procedencia de los aumentos para los pensionistas, resulta innecesario analizar si se acredita el diverso de compatibilidad, pues tal como lo sostuvo la Segunda Sala, para considerar la procedencia del otorgamiento del incremento de las prestaciones aplicables, no basta con que se acredite la calidad de pensionado, sino que deben cumplirse los requisitos mencionados.—101. En esa medida, al no acreditarse los referidos elementos, debe negarse el reclamo de la entonces parte actora, pero no de manera arbitraria ni en detrimento de sus derechos humanos, sino porque no cumple con los requisitos legales para el

²³ "Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$365.00 mensuales al personal operativo, de mando y enlace."

²⁴ "Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$465.00 mensuales al personal operativo, de mando y enlace."

²⁵ "Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$565.00 mensuales al personal operativo, de mando y enlace, que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central."



ejercicio del mismo.—102. En cuanto a lo anterior, similar criterio fue sostenido por este Tribunal Colegiado, al resolver por unanimidad de votos en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, el juicio de amparo directo DA. 523/2018, en el que fue ponente el Magistrado Sergio Urzúa Hernández.—103. Por las consideraciones expuestas, resultan inaplicables las jurisprudencias y tesis aisladas que hace valer la parte quejosa, máxime que por lo que hace a los criterios de otros Tribunales Colegiados, no resultan obligatorios para este órgano colegiado, ya que en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, sólo la jurisprudencia que emitan las Salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno de Circuito correspondiente, es obligatoria para este tribunal.—104. En las relatadas condiciones, ante lo inoperante e ineficaz de los conceptos de violación hechos valer y, al no advertir materia para suplir la deficiencia de la queja, lo procedente es negar a la parte quejosa el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitados.—105. Por lo expuesto y fundado y con apoyo además en los artículos 73, 74 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve: ÚNICO.—La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a ***** , en términos de lo expuesto en el último considerando de la presente sentencia."

4. Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Resolución dictada en el amparo directo 52/2019, aprobada por unanimidad de votos en la sesión de veintinueve de marzo del dos mil diecinueve, la cual, en el parte que interesa, tiene el contenido siguiente:

"SEXTO.—En el primer concepto de violación, los quejosos alegan, en esencia, que la Sala efectuó una incorrecta aplicación de la jurisprudencia XXX.1o. J/1 (10a.) del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, cuyo rubro es: 'BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. REQUISITOS PARA QUE LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, TENGAN DERECHO AL INCREMENTO ANUAL DE ESAS PRESTACIONES EN LA MISMA PROPORCIÓN EN QUE SE AUMENTEN A LOS TRABAJADORES EN ACTIVO.', al señalar que no se había acreditado que los incrementos hubieran sido aplicados de manera general, toda vez que sí se había demostrado que, con apego



en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años 2015, 2016 y 2017, se cumplía con el requisito de generalidad, pues los aumentos habían beneficiado al personal considerado como operativo, cuyo carácter habían tenido los hoy quejosos al momento de causar baja, cuestión que, afirman, acreditaron con la hoja única de servicios y, por lo cual, se actualizaban los requisitos referidos en la jurisprudencia citada.—Respecto a lo anterior, los quejosos precisan que su reclamo principal radicaba en el incremento efectuado, únicamente, al concepto bono de despensa, y no de previsión social.—En el segundo concepto de violación, aducen los quejosos que la Sala responsable violó en su contra lo establecido en los artículos 1o., 8o. y 123 de la Constitución Federal, así como los artículos 25 y 26 de la Convención Americana de (sic) Derechos Humanos, el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el artículo 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como los artículos 30 y 31, respectivamente, de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para los años 2015, 2016 y 2017.—Lo anterior, no obstante, dichos manuales se acompañaron a la demanda de nulidad como pruebas, y que no fueron valoradas adecuadamente, de los que se advertía la autorización de los incrementos al concepto bono de despensa, concepto que es recibido por los trabajadores en activo y pensionados.—Asimismo, afirman los quejosos que la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): ‘BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.’, no era aplicable al caso, ya que su pretensión la basaron en los manuales de percepciones referidos, mas no en los oficios circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.—De igual modo, sostiene que, en todo caso, los manuales otorgaban el aumento al concepto bono de despensa a los trabajadores en activo, es decir, a los operativos, de mando y enlace, por lo que debía tenerse



por acreditado el requisito de generalidad contemplado por la tesis 2a./J. 13/2017 (10a.).—Aunado a lo anterior, manifiestan que se tenían por acreditados los requisitos de generalidad y compatibilidad contenidos en el artículo 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, porque si los incrementos al concepto bono de despensa, se habían otorgado a todo el personal operativo de la Administración Pública con curva salarial central, servidores públicos de mando y de enlace, entonces era claro que el aumento era general y, por lo tanto, era aplicable su ajuste, en la misma proporción a los jubilados y pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—En tal virtud, refieren que el término generalidad no debía condicionarse a que el incremento se reflejara en la totalidad de los trabajadores en activo al servicio del Estado, puesto que era una interpretación restrictiva y violatoria del principio pro persona, con lo cual se violaban los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, a una pensión digna y a la seguridad social.—Finalmente, aducen los quejosos que los pensionistas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pertenecen a un grupo vulnerable, y que al ser adultos mayores merecen una protección más amplia.—En el tercer concepto de violación, refieren los quejosos que la Sala responsable no efectuó el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad correspondiente, lo que lo condujo a una incorrecta aplicación del artículo 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—Al respecto, apoyó sus argumentos en los siguientes criterios jurisprudenciales: Del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, cuyo rubro es: 'CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. SI SE SOLICITA SU EJERCICIO Y NO SE SEÑALA CLARAMENTE CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE SE ESTIMA INFRINGIDO, LA NORMA GENERAL A CONTRASTAR NI EL AGRAVIO QUE PRODUCE, DEBE DECLARARSE INOPERANTE EL PLANTEAMIENTO CORRESPONDIENTE.'.—De la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: 'CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.'.—Del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, de rubro: 'CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD *EX OFFICIO*. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD



Y PROCEDENCIA.’.—Del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: ‘DERECHOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO DE PROMOVERLOS, RESPETARLOS, PROTEGERLOS Y GARANTIZARLOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SÓLO SE ACTUALIZA EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, POR LO QUE CARECE DE ATRIBUCIONES PARA PRONUNCIARSE RESPECTO DE VIOLACIONES A LOS QUE NO FORMEN PARTE DE LA LITIS CONSTITUCIONAL.’.—A juicio de este Tribunal Colegiado, es inoperante el argumento que hace valer la parte quejosa en su primer concepto de violación, en el que afirma que la Sala realizó una incorrecta aplicación de la jurisprudencia XXX.1o. J/1 (10a.) del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, cuyo rubro (sic) es: ‘BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. REQUISITOS PARA QUE LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, TENGAN DERECHO AL INCREMENTO ANUAL DE ESAS PRESTACIONES EN LA MISMA PROPORCIÓN EN QUE SE AUMENTEN A LOS TRABAJADORES EN ACTIVO.’, toda vez que dicho criterio no fue invocado por la Sala para arribar a su decisión y, por ende, se trata de una argumentación que no desvirtúa lo determinado en la sentencia impugnada. Además de que dicho criterio quedó superado con la jurisprudencia número 2a./J. 13/2017 «(10a.)».—Por otro lado, resulta infundado el argumento de los quejosos en el que aducen que la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), no les resulta aplicable, porque no hicieron valer su derecho al incremento del concepto ‘bono de despensa’, con base en los oficios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, publicados, que ordenan el incremento del ‘bono de despensa’ a todo el personal operativo de la Administración Pública con curva salarial central, a los servidores públicos de mando y a los de enlace, de manera general.—Lo anterior es así, toda vez que la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), sí es aplicable en el asunto de trato, además de que los incrementos en términos de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, no son generales, porque sólo benefician a los rangos de mando, enlace y operativo, excluyendo a los puestos que, por su rama de especialización técnica o profesional, requieren de un tratamiento



particular y que son identificados como 'categorías'.—En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 205/2016, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), de título y subtítulo: 'BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.', determinó que los pensionados y jubilados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no tienen derecho al incremento de las prestaciones denominadas 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple', otorgadas mediante diversos oficios circulares emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que esa prerrogativa surge cuando se conceda a todos los trabajadores en activo, es decir, al universo de los trabajadores de la Administración Pública Federal, y los oficios circulares referidos excluyeron a los servidores públicos de mando y de enlace.—Con lo que se establece, vía interpretación, el principio general de que los pensionados y jubilados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tienen derecho al incremento de las prestaciones denominadas 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple', siempre y cuando dicho incremento sea general, esto es, si beneficia a todos los trabajadores en activo.—El criterio de interpretación que hizo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), sí es aplicable en el asunto de trato, toda vez que, mediante escrito presentado el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete (fojas 11 a 15 del expediente del juicio contencioso administrativo), los aquí quejosos solicitaron al director de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado el incremento del concepto '02 BONO DE DESPENSA' y su pago retroactivo, y para definir si procede dicho incremento, es necesario dilucidar si fue autorizado o no de manera general a los trabajadores en activo, tal y como se interpretó en la jurisprudencia que se cita, con independencia del acto del cual provenga el reconocimiento de la prestación, sean los oficios circulares emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las



Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete.—Los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, publicados, respectivamente, en el Diario Oficial de la Federación, los días veintinueve de mayo de dos mil quince, treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis y treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, cuya aplicación solicitaron los quejosos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Sala Regional, establecen lo siguiente: Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil quince.—

‘Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías: comprende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—Para efectos de este manual, se considerarán servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «K» a «G», y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «O» a «L», y sus equivalentes.—En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de



mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y ...'.—'Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$365.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.'.—Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis.—'Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías: comprende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «K» a «G», y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «O» a «L», y sus equivalentes.—En el anexo 3 A del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios brutos del presidente de la República y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y ...'.—'Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$465.00 mensuales al personal operativo, de mando y de



enlace.’.—De manera que los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, contemplan el incremento del rubro de ‘ayuda para despensa’, al personal operativo, de mando y enlace (artículo 30 del primero y 31 de los dos últimos), pero los incrementos a que se refieren dichos manuales no fueron generales, porque excluyeron a los puestos que, por su rama de especialización técnica o profesional, requieren de un tratamiento particular y que son identificados como ‘categorías’, en el artículo 10, fracción I, inciso b), de cada uno de los manuales citados, por lo que no puede considerarse que se satisfaga, en el asunto de trato, el requisito de generalidad previsto en los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley del organismo mencionado, para que el pensionado, hoy quejoso, tenga derecho al incremento del ‘bono de despensa’, a partir de su acrecentamiento en términos de los manuales indicados.—Tampoco puede considerarse que la sentencia reclamada contravenga los derechos humanos de los pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a la igualdad y a la no discriminación, ni el derecho a una pensión digna, que proviene del derecho a la seguridad social, reconocidos en los artículos 1o. y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—En efecto, el derecho humano a la seguridad social citado a favor de los trabajadores al servicio del Estado está reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 43 del Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires); 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.—Una de las manifestaciones del derecho humano a la seguridad social es el establecimiento de mecanismos suficientes y necesarios para procurar a las personas una pensión jubilatoria que cubra la contingencia de la inactividad laboral con motivo de los años de servicios.—Por tanto, resulta claro que la no previsión del concepto de ayuda de despensa como



una prestación general en favor de todos los trabajadores en activo, en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, no contraviene el derecho a la seguridad social previsto en el precepto constitucional indicado y en los instrumentos internacionales aludidos, porque es una prestación adicional a la pensión por jubilación, y es dicha pensión la que cubre la contingencia de la inactividad laboral con motivo de los años de servicios, por la falta de incremento de la ayuda o bono de despesa no implica, por sí sola, el incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar un nivel de vida adecuado, correlativo a los derechos humanos a una vida digna, a la salud y a la alimentación, reconocidos en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales, entre otros, en los artículos 11, numeral 1 y 12, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como 10, numeral 1 y 12, numeral 1, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.—Por otra parte, la quejosa aduce que los pensionistas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado pertenecen a un grupo vulnerable, y que como tal merecen una protección más amplia, de conformidad, además, con el principio pro persona.—No obstante, por todo lo expuesto anteriormente, dichas apreciaciones no son suficientes para concederle la razón, en tanto, se reitera, se trata de cuestiones legales que han sido definidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—Al respecto, se invoca la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 «(10a.)» de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 906, Décima Época, que establece lo siguiente: 'PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: «PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.», reconoció que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma



constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio *pro homine* o *pro persona* no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de «derechos» alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.’.—Por otro lado, es infundado el argumento del tercer concepto de violación en el que los quejosos sostienen que debe realizarse un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad respecto del criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; toda vez que, sobre dicho argumento se destaca que, en primer lugar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo, los criterios jurisprudenciales que emita el Máximo Tribunal, actuando en Pleno o, por conducto de sus Salas, son obligatorios para este Tribunal Colegiado, así como para los tribunales administrativos.—El artículo 217 de la Ley de Amparo establece lo siguiente: ‘Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.’.—Y en segundo lugar, se debe considerar que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es susceptible de sujetarse a con-



trol constitucional, pues la jurisprudencia es el resultado de la función y desempeño de la labor interpretativa y jurisdiccional del Alto Tribunal, por lo que sus decisiones y sentencias no pueden sujetarse a control constitucional, ya que estimar lo contrario implicaría contrariar la naturaleza de sus resoluciones como definitivas e inatacables, lo que resultaría adverso al artículo 61, fracción II, de la Ley de Amparo.—Es aplicable al caso, la jurisprudencia publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 928, Décima Época, que dice: ‘JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SUJETARSE A CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien la institución de la jurisprudencia prevista en el décimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal supone que su aplicación y vigencia es inmutable hasta en tanto no se sustituya el supuesto normativo al que se refiere por uno nuevo, lo cierto es que ello no conlleva desconocer la jerarquía existente entre los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación, que están legitimados para emitir jurisprudencia, en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en la cúspide. Bajo este orden, concebida la jurisprudencia como el resultado de la función y desempeño de la labor interpretativa y jurisdiccional del Alto Tribunal, sus decisiones y sentencias no pueden sujetarse a control constitucional, ya que estimar lo contrario implicaría contrariar la naturaleza de sus resoluciones como «definitivas e inatacables», lo que resultaría adverso al artículo 61, fracción II, de la Ley de Amparo. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano de control de la regularidad constitucional y convencional de los actos emitidos por las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones y como garante primordial del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es susceptible de sujetarse a control constitucional; desconocer lo anterior significaría ejercitar un medio de control de regularidad sobre otro más, esto es, si a través de un juicio de amparo o de un recurso de revisión se plantea la inconstitucionalidad de una jurisprudencia emitida por el Alto Tribunal, ello implicaría un contrasentido, ya que con el pretexto de analizar su supuesta inconstitucionalidad lo que en realidad se pretende es modificar una decisión ejecutoriada, la cual goza además de las características de ser definitiva e inatacable. Aunado a lo anterior, permitir que los quejosos impugnen la constitucionalidad de un criterio jurisprudencial del Máximo Tribunal, implicaría también una violación a los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que lejos de dar congruencia



y claridad al contenido de la Ley de Amparo, se contravendría su mandato, generando una sensación de inestabilidad e incertidumbre para los justiciables, pues los órganos jurisdiccionales obligados a aplicarla podrían, incluso, desconocer su contenido ante la inexistencia de una resolución definitiva e inatacable, circunstancia que además fue definida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 64/2014 (10a.) (*), en el sentido de que la jurisprudencia que emita no es susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio*, por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía. Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá potencializar la aplicación de la interpretación más favorable a las personas, sin que ello signifique el desconocimiento de sus atribuciones como máximo intérprete del Texto Constitucional, ni de las reglas de admisibilidad o de procedencia del juicio de amparo y de los recursos respectivos.'—Así como lo dispuesto por la jurisprudencia «(2a./J.)» 38/2018 «(10a.)» de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada el viernes 6 de abril de 2018, 10:10 horas, Décima Época, con número de registro: 2016525, que a continuación se cita: 'TESIS DE JURISPRUDENCIA, AISLADAS O PRECEDENTES INVOCADOS EN LA DEMANDA DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PRONUNCIARSE SOBRE SU APLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, AL MARGEN DE QUE EL QUEJOSO EXPRESE O NO RAZONAMIENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU APLICACIÓN. El artículo 221 de la Ley de Amparo establece que cuando las partes invoquen tesis de jurisprudencia o precedentes expresarán los datos de identificación y publicación, y de no haber sido publicadas, bastará que se acompañen copias certificadas de las resoluciones correspondientes. Así, cuando el quejoso transcribe en su demanda de amparo una tesis de jurisprudencia, implícitamente puede considerarse que pretende que el órgano jurisdiccional la aplique al caso concreto, por lo que éste debe verificar su existencia y determinar si es aplicable, supuesto en el cual, ha de resolver el asunto sometido a su jurisdicción conforme a ella, y si se trata de una tesis aislada o de algún precedente que no le resulte obligatorio, precisar si se acoge al criterio referido o externar las razones por las cuales se separa de él, independientemente de que el quejoso hubiere razonado su aplicabilidad al caso concreto; de modo que no puede declararse inoperante un concepto de violación ante la falta de justificación de los motivos por los cuales el quejoso considera que la tesis de jurisprudencia, aislada o precedente es aplicable.'—Es (sic)



ese sentido, las tesis que citan los quejosos para apoyar sus argumentos, consistentes en la jurisprudencia del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, de rubro: 'CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. SI SE SOLICITA SU EJERCICIO Y NO SE SEÑALA CLARAMENTE CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE SE ESTIMA INFRINGIDO, LA NORMA GENERAL A CONTRASTAR NI EL AGRAVIO QUE PRODUCE, DEBE DECLARARSE INOPERANTE EL PLANTEAMIENTO CORRESPONDIENTE.' y la diversa del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, de rubro: 'CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD *EX OFFICIO*. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA.', no son obligatorias para este Tribunal Colegiado, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.— Por otra parte, la diversa jurisprudencia 16/2014 «(10a.)», de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, Décima Época, página 984, invocada por los quejosos, no les beneficia, pues precisamente a través de ésta se reconoce que no ha lugar a otorgar el amparo al demandante, en caso de que a través de uno de sus conceptos de violación se aduzca la falta de control de constitucionalidad y convencionalidad por parte de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esto, en tanto que el control difuso no forma parte de su litis natural, y no es viable obligarlo a realizar el estudio respectivo.—El rubro y texto de la citada jurisprudencia es del tenor literal siguiente: 'CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por



tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconveniencia no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconveniencia de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar



los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.’.—Por otra parte, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la quejosa también invocó, no es aplicable al caso por virtud de no contener razonamientos que guarden íntima relación con el tema impugnado.—Dicha jurisprudencia dice: ‘DERECHOS HUMANOS. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO DE AMPARO DE PROMOVERLOS, RESPETARLOS, PROTEGERLOS Y GARANTIZARLOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SÓLO SE ACTUALIZA EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, POR LO QUE CARECE DE ATRIBUCIONES PARA PRONUNCIARSE RESPECTO DE VIOLACIONES A LOS QUE NO FORMEN PARTE DE LA LITIS CONSTITUCIONAL. Si bien del precepto constitucional referido deriva la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cierto es que ese compromiso se limita a que se ejerza dentro de la competencia de cada autoridad en particular. Así, un órgano de amparo sólo puede conocer de las violaciones a los derechos humanos que le sean planteadas como controversia conforme a los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales deberá resolver en atención a lo previsto en los aludidos preceptos y en los que resulten aplicables de su Ley Reglamentaria. Por tanto, si durante el trámite o resolución de un juicio de amparo se advierte la posible violación de un derecho humano en perjuicio del quejoso, del tercero interesado o de cualquier otra persona, en relación con un acto distinto del señalado como reclamado y, en su caso, por parte de autoridades que no necesariamente hayan sido designadas como responsables, el órgano de amparo está impedido para pronunciarse al respecto pues, de lo contrario, modificaría la litis constitucional, desnaturalizaría el fin último del juicio, afectando los principios que le rigen, entre otros, el de instancia de parte, y vulneraría distintos derechos inherentes a quienes resultaren afectados por el pronunciamiento que así se hiciera, como pudieran ser los derechos afines al principio de congruencia, al de debido proceso y al de legalidad, reconocidos por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales. Por tanto, cuando se advierta una violación a derechos humanos ajena a la controversia esencial que es materia del juicio, el órgano de amparo



debe denunciar, dar vista o poner en conocimiento de la autoridad que resulte competente de investigar los hechos correspondientes, o que sea directamente responsable de promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos, teniendo especial cuidado de que, con ese actuar, no incluya pronunciamiento alguno sobre la determinación de existencia de aquella violación, que sólo debe tratarse como probable. A la vez, tampoco debe emitirse al respecto condena, recomendación o incluso sugerencia de carácter vinculatorio en relación con las consecuencias de la probable violación ni a la forma de restituir el derecho que se advierta posiblemente violado, sin que ello descarte la posibilidad de que a la denuncia, vista o puesta en conocimiento, se acompañen elementos técnicos que permitan a la autoridad competente apreciar objetivamente la posible violación a derechos humanos, las razones que lo sustenten e incluso, los aspectos que se considere habrían posiblemente evitado que se incurriera en la citada violación; lo anterior, precisamente porque las sentencias de amparo tienen un peso jurídico, e incluso moral que, de no tenerse el especial cuidado expresado, podrían hacer vinculatorios determinados pronunciamientos sin que se emitan en un juicio o procedimiento en el que las partes involucradas tengan la oportunidad de hacer valer los argumentos y pruebas y demás defensas que fuesen procedentes en cada caso. Así, aunque se advierta una evidente violación a los derechos humanos, lo correcto es que la autoridad competente la valore en su propia dimensión y en términos del procedimiento de ley que resulte aplicable. Con este proceder, los órganos de amparo, sin desnaturalizar el juicio, ni excederse en sus facultades, reafirman su compromiso en materia de derechos humanos.'—Sin que sea el caso de suplir la deficiencia de la queja, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo, en virtud de las razones expresadas en esta ejecutoria y de que existen criterios aplicables al caso concreto emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no existe insuficiencia que subsanar.—En las relatadas consideraciones, al ser inoperantes, e infundados los conceptos de violación planteados, lo que procede es negar el amparo solicitado.—Por lo expuesto y fundado, se resuelve: ÚNICO.—La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a ***** en contra de la sentencia dictada el once de octubre de dos mil dieciocho por la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el juicio de nulidad *****."



5. Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Resolución dictada en el amparo directo 114/2019 (relacionada con la revisión fiscal 97/2019), aprobada por unanimidad de votos en la sesión de dos de mayo del dos mil diecinueve, la cual, en la parte que interesa, tiene el contenido siguiente:

"SÉPTIMO.—Conceptos de violación. El examen de la demanda de amparo pone de manifiesto que el quejoso formula, sustancialmente, los argumentos siguientes: A) El artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, cuyo contenido se reproduce en el diverso 248 de la ley mencionada vigente, así como la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 «(10a.)», sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son inconvenientes ya que violan los principios de imprescriptibilidad y progresividad del derecho humano de seguridad social previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador', pasando por alto que los derechos derivados de la seguridad social son imprescriptibles. B) La jurisprudencia 2a./J. 8/2017 «(10a.)», sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, viola y restringe el derecho humano de seguridad social, pues considera que el pago de diferencias pensionarias prescribe en el término de cinco años; de ahí que el criterio de referencia resulta contrario a lo dispuesto en los artículos 5, inciso h), de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1, 2 y 9 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 'Protocolo de San Salvador', 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.—C) La Sala responsable, atendiendo al principio pro persona, debió aplicar de manera preferente la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, cuyo rubro es: 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.', para determinar que el derecho a obtener el pago de diferencias no prescribe en el término de cinco años.—D) La sentencia reclamada es inconstitucional, debido a que la Sala responsable omitió



examinar los conceptos de nulidad expuestos en la demanda de nulidad mediante los cuales se solicitó el examen de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de los artículos 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y su correlativo 248 de la ley vigente, así como de las jurisprudencias 2a./J. 8/2017 (10a.) y 2a./J. 23/2017 «(10a.)», aprobadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—E) La sentencia reclamada es inconstitucional, pues la autoridad responsable determinó que no era procedente el incremento de los conceptos ‘BONO DE DESPENSA’ y ‘PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE’, conforme a lo dispuesto en los oficios circulares emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tema que no fue planteado por la actora, ya que el concepto solicitado correspondió al denominado ‘DESPENSA’, previsto en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes en los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, los cuales sí consideran un incremento general para el personal operativo, mando y enlace de la Administración Pública Federal.—F) Contrario a lo sustentado por la Sala responsable, el incremento del concepto denominado ‘Despensa’ es procedente, debido a que resulta compatible con los pensionados en términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—G) Conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia 2a./J. 13/2007 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que sea procedente el incremento del concepto denominado ‘Despensa’, debe cumplirse con los requisitos siguientes: que la prestación sea otorgada de manera general a los trabajadores en activo; que resulten compatibles con los pensionados y que sean proporcionales, requisitos que se actualizan en el presente asunto, pues la prestación solicitada fue incrementada respecto de los trabajadores del personal civil que ocupan los puestos de personal operativo, mando y enlace.—H) La sentencia reclamada es inconstitucional, debido a que la Sala responsable determinó que no era procedente otorgar el incremento del concepto ‘DESPENSA’, previsto en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, no obstante que dicho aumento resulta general pues fue otorgado a los trabajadores operativos, de mando y de enlace del personal civil que integra la Administración Pública Federal.—I) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de los Manuales de Percepciones de los



Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el personal civil de la Administración Pública Federal se integra por tres tipos: personal operativo, personal de mando y personal de enlace, ya que el personal de categoría, no es un tipo propiamente dicho, ya que forman parte de los niveles salariales del 1 al 11 del personal operativo; de ahí que si los incrementos del concepto 'DESPENSA' se otorgó (sic) para el personal operativo, mando y enlace, resulta patente su generalidad; de ahí que procede su incremento respecto del quejoso.—J) La Sala responsable omitió examinar el argumento relativo a que la autoridad responsable debe respetar los incrementos que hayan sido otorgados de manera más benéfica al actor en su determinación atendiendo a la teoría de los derechos adquiridos.—OCTAVO.—Estudio. Procede analizar de manera conjunta, en primer lugar, los conceptos de violación resumidos en los incisos E), F), G), H) e I) de la presente ejecutoria, mediante los cuales el quejoso aduce, sustancialmente, que la sentencia reclamada es inconstitucional, debido a que la autoridad responsable determinó que no era procedente el incremento de los conceptos 'BONO DE DESPENSA' y 'PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE', conforme a lo dispuesto en los oficios circulares emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tema que no fue planteado por la actora, ya que el concepto solicitado correspondió al denominado 'DESPENSA', previsto en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, vigentes en los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, los cuales prevén dicho incremento, ya que es compatible con los pensionados y resulta general para el personal civil de la Administración Pública Federal, integrado por personal operativo, mando y personal de enlace, ya que el personal de categorías no es un tipo propiamente.—Al respecto, este Tribunal Colegiado considera que el motivo de inconformidad en estudio resulta fundado pero insuficiente para conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión.—Se afirma lo anterior, pues si bien asiste razón al quejoso en cuanto a que la Sala responsable determinó que no procede el incremento del concepto 'DESPENSA', porque éste no es general, de conformidad con lo dispuesto en los oficios circulares 307-A.-2942 del veintiocho de junio de dos mil once, 307-A.-3796 del uno de agosto de dos mil doce, y 307-A.-2468 del veinticuatro de julio de dos mil trece, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es decir, pasando por alto que la solicitud de incremento del actor se sustentó en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y



Entidades de la Administración Pública, vigentes en los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete; lo cierto es que una eventual concesión de amparo atendiendo a esa omisión o incongruencia de tipo formal a ningún fin práctico conduciría, ya que no asiste razón al solicitante de amparo cuando señala que los manuales de referencia prevén un incremento general y compatible con los pensionados respecto del concepto 'DESPENSA', por las razones siguientes: Para determinar si el quejoso tiene derecho a que se incremente el concepto denominado 'DESPENSA', es conveniente tener en cuenta que al resolver la contradicción de tesis 205/2016 de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)», de rubro (sic): 'BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE, LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.', la Suprema Corte de Justicia de la Nación explicó lo siguiente: • En términos del artículo 57, último párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del diverso 43, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, se reconoce el derecho de los pensionados al aumento de las prestaciones en dinero en la misma proporción que las otorgadas a los trabajadores en activo, siempre que sean compatibles con los primeros y hubieran sido otorgadas de manera general a los segundos.— • Conforme a dichas disposiciones son tres los requisitos a los que se debe sujetar el pago de los incrementos de los conceptos mencionados para ser aplicables a los pensionados y jubilados, a saber: a) Compatibilidad con la calidad de pensionados: es decir, la prestación en dinero y la pensión no deben ser legalmente excluyentes entre sí al concurrir en el pensionado, a pesar de que tengan una naturaleza y fuente financiera distinta.—b) Generalidad: el aumento se debe reflejar en beneficio de todos los trabajadores en activo, esto es, debe beneficiar a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal.—c) Proporcionalidad: deben corresponder en concepto y cantidad a los que reciban los trabajadores en activo.— • Con apoyo en lo anterior, la Superioridad concluyó que un



jubilado o pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado sólo tendrá derecho al incremento de su pensión cuando los incrementos se otorguen a la totalidad de los trabajadores del servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los que, de acuerdo con el Manual de Percepciones relativo incluyen: a) al personal operativo; b) a las categorías relativas a los puestos de los niveles salariales que requieren un tratamiento particular; y, c) a los de mando y a los de enlace.— • Aclaró que aun cuando se hubiera acreditado el cumplimiento del requisito de compatibilidad mediante el pago que realiza el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por dichos conceptos a los pensionados y jubilados, esa circunstancia es insuficiente para justificar el derecho a su incremento si no está demostrado su otorgamiento de manera general a la totalidad de los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal.—Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que el demandante aduce que su reclamo se basó en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo del dos mil quince, treinta y uno de mayo del dos mil dieciséis y del dos mil diecisiete, cuyo contenido es: Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal 2015.—‘Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$365.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.’.—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal 2016.—‘Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$465.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.’.—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal 2017.—‘Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$565.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace, que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central.’.—La lectura de las normas transcritas pone de manifiesto que en esos años no se ordenó de manera general el incremento a la prestación denominada ‘AYUDA PARA DESPENSA’.—Los artículos 30 y 31 vigentes en dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete únicamente otorgan un aumento respecto de este concepto para el personal operativo, de mando y de enlace, excluyendo al personal de categorías.—Tomando en cuenta que el Alto Tribunal definió la condición de generalidad que se debe cumplir para que un pensionado pueda



acceder al ajuste de prestaciones adicionales, el cual resulta aplicable al presente asunto con independencia de que la pretensión se sustente en los Manuales de Percepciones mencionados atendiendo al concepto de generalidad previsto en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como aquel que se otorga a la totalidad de servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es evidente que no se satisface, en tanto que las normas transcritas se circunscriben a determinadas categorías, a saber, personal operativo, de mando y enlace, excluyendo al personal de categorías. De ahí que los conceptos de violación formulados por el quejoso resultan infundados.—No escapa a la consideración de este tribunal el argumento formulado por el quejoso, relativo a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el personal civil de la Administración Pública Federal se integra, únicamente, por tres tipos: personal operativo, personal de mando y personal de enlace, toda vez que el personal de categoría, no es un tipo propiamente porque forma parte de los niveles salariales del 1 al 11 del personal operativo.—Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que la interpretación efectuada por el quejoso respecto al contenido del artículo 10 de los manuales de referencia no es exacta, por las razones siguientes.—El artículo 10 de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, aplicables en los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, es del tenor literal siguiente: Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil quince: 'Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías: com-



prende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «K» a «G», y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «O» a «L», y sus equivalentes.—En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y II. Personal militar, comprende las percepciones de los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones del personal militar en los términos de las disposiciones aplicables.—En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis: 'Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador



de sueldos y salarios con curva salarial específica;—b) Categorías: comprende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «K» a «G», y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «O» a «L», y sus equivalentes.—En el anexo 3 A del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios brutos del presidente de la República y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y II. Personal militar, comprende las percepciones de los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones del personal militar en los términos de las disposiciones aplicables.—En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 B del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.’—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete: ‘Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes. En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá



como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías: comprende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes. Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «K» a «G», y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «O» a «L», y sus equivalentes.—En el anexo 3A del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios brutos del presidente de la República y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y II. Personal militar, comprende las percepciones de los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones en términos de las disposiciones aplicables.—En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3B del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.’.—El contenido del artículo 10 de los Manuales de Percepción de referencia, pone de manifiesto que el personal civil que presta sus servicios en la Administración Pública Federal está integrado por tres categorías: a) operativo; b) categorías; y, c) mando y enlace; por lo tanto, resulta inexacta la afirmación sustentada por la parte quejosa en cuanto a que el personal civil sólo se integra por personal operativo, mando y enlace, sobre la base de que el personal de categorías forma parte de éstos atendiendo al nivel salarial.—Corrobora lo anterior, pues contrario a lo sustentado por el quejoso, el personal de categorías es distinto a los puestos operativos o de mando y enlace, ya que se refiere a los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación



de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, es decir de un tratamiento salarial específico.—Por lo tanto, como se precisó en párrafos que anteceden, el requisito de generalidad para que opere el aumento del concepto ‘DESPENSA’, no puede ser entendido como pretende el promovente, por lo que deben desestimarse los argumentos que hace valer en el sentido de que le asiste ese derecho, siendo imposible efectuar una interpretación opuesta a la de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser vinculante en términos del artículo 217, primer párrafo, de la Ley de Amparo.—Este Tribunal Colegiado también considera que es ineficaz el concepto de violación resumido en el inciso B), mediante el cual el quejoso pretende controvertir la constitucionalidad y convencionalidad del criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—Se afirma lo anterior, pues el Tribunal Pleno del Máximo Tribunal del País, al resolver la contracción de tesis 299/2013,²⁶ determinó que la jurisprudencia que emita (en Pleno o a través de sus Salas) no es susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio* por órganos de menor jerarquía.—Apoya la conclusión anterior la jurisprudencia P./J. 64/2014 (10a.), sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro (sic) y texto son los siguientes: ‘JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA. La obligación de las autoridades jurisdiccionales contenida en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de realizar un control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos y dar preferencia a los contenidos en la propia Ley Suprema y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en cualquier norma inferior, no contempla a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque el artículo 94 constitucional establece que será obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales de conformidad con lo que disponga la ley y, en este caso, la Ley de Amparo así lo

²⁶ Contradicción de tesis 299/2013. Entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito. 14 de octubre de 2014.



indica tanto en la abrogada como en el artículo 217 de la vigente; de ahí que no privan las mismas razones que se toman en cuenta para inaplicar una disposición emitida por el legislador cuando viola derechos humanos de fuente constitucional o convencional. Cabe precisar que en los casos en los que se pudiera advertir que una jurisprudencia del Alto Tribunal desatiende o contradice un derecho humano, cualquiera que sea su origen, existen los medios legales para que se subsane ese aspecto. En conclusión, aun partiendo del nuevo modelo de interpretación constitucional, no es posible determinar que la jurisprudencia del Máximo Tribunal del País pueda ser objeto de la decisión de un órgano de menor grado que tienda a inaplicarla, como resultado del ejercicio de control de convencionalidad *ex officio*, porque permitirlo daría como resultado que perdiera su carácter de obligatoria, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica.²⁷— De igual manera, es ineficaz el concepto de violación precisado en el inciso D) de la presente ejecutoria, mediante el cual el quejoso señala que la Sala responsable omitió examinar los conceptos de nulidad expuestos en su demanda de nulidad por los que se solicitó el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de los artículos 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y su correlativo 248 de la ley mencionada vigente, así como de las jurisprudencias 2a./J. 8/2017 (10a.) y 2a./J. 23/017 (10a.), aprobadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—Como se puede advertir del motivo de inconformidad, el quejoso plantea una omisión de estudio en cuanto a las facultades de la Sala responsable de efectuar un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de los artículos mencionados.—En ese sentido, es importante tener en consideración que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la interpretación de la reforma constitucional del diez de junio de dos mil once, estableció, entre otros, el criterio mayoritario relativo a que los Jueces del país están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores, cuando sean contrarias a las contenidas en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.—Bajo ese esquema, surgió la figura denominada ‘control de convencionalidad *ex officio*’, la cual fue conceptualizada por el Alto Tribunal, al resolver el expediente varios 912/2010, en los términos

²⁷ Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 8.



siguientes: 'CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio *pro persona*. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.²⁸—A través de ese criterio, el Pleno del Máximo Tribunal del País abrió una nueva forma de control constitucional, al permitir que los juzgadores inapliquen aquellas normas que consideren contrarias a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales.—A partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó establecido en la interpretación mayoritaria del Tribunal Pleno, entre otros aspectos fundamentales, que: i) Al resolver los asuntos sometidos a su competencia, los

²⁸ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 535.



Jueces nacionales deben inicialmente observar los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, utilizando el método de interpretación establecido en el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional. En el entendido de que ante la existencia de antinomias entre la Constitución Federal y los tratados internacionales, debe estarse a lo previsto en nuestra Constitución, tal como lo determina el primer párrafo de su artículo primero.—ii) Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar, no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución, sino también 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 (principio ‘pro persona’), pero respetando, en todo caso, las limitaciones y restricciones a los derechos humanos establecidas exclusivamente en la Constitución.—iii) Si bien los Jueces ordinarios no pueden hacer una declaración general sobre invalidez o expulsar del ordenamiento jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Carta Magna), sí pueden dejar de aplicar estas normas inferiores, dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados internacionales en esta materia.—En ese orden de ideas, el control de constitucionalidad que antes se encontraba concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación, ahora, en sus marcadas diferencias, se hace extensivo y obliga a todas las autoridades jurisdiccionales del país, a fin de que verifiquen si las leyes inferiores a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos respetan, protegen y garantizan las prerrogativas de las personas.—Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.), sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto son los siguientes: ‘PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de



derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los Jueces del país –al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano–, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea Parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.²⁹— El control de la constitucionalidad y convencionalidad de normas generales por vía de acción está depositado en exclusiva en los órganos del Poder Judicial de la Federación, quienes deciden en forma terminal y definitiva si una disposición es o no contraria a la Constitución Federal y a los tratados internacionales sobre derechos humanos; ya sea porque así lo declaren con efectos permanentes en amparo indirecto, o bien, tratándose de la vía directa, ordenando solamente su inaplicación al caso concreto; todo ello mediante el análisis exhaustivo de los argumentos que propongan los quejosos en su demanda, o en los casos en que así proceda, en suplencia de la queja.—Ahora bien, el control difuso que realizan las demás autoridades del país, en el ámbito de su competencia, tal como lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ejerce de manera oficiosa, sí y solo sí, encuentran mérito para ello, escudándose en el imperio del cual están investidos para juzgar conforme a la Constitución Federal.—Esto es así, pues el control ordinario que ejercen estas autoridades en su labor cotidiana, es decir, su competencia específica, se constriñe a dilucidar

²⁹ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 552, registro: 160525.



un conflicto en materia de legalidad, con base en los hechos, argumentaciones jurídicas, pruebas y alegatos propuestos por las partes, dando cumplimiento a los derechos fundamentales de audiencia, legalidad, debido proceso y acceso a la justicia. Es aquí, donde el juzgador ordinario, al aplicar la norma, puede realizar de oficio un contraste entre su contenido y los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional en ejercicio de una competencia genérica. Este análisis que realiza el Juez común no forma parte de la disputa entre el actor y demandado, es decir, no forma parte de la litis; el control de constitucionalidad o convencionalidad difuso nace de la obligación derivada del criterio interpretativo que de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó sobre el contenido y alcance del artículo 1o. de la Carta Magna.—Esto es así, porque los mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, deben entenderse en armonía con el diverso 133 del mismo cuerpo normativo, para determinar el marco dentro del cual debe realizarse tal contenido, el que resulta esencialmente distinto al control concentrado que tradicionalmente opera en nuestro sistema jurídico, y explica que en las vías indirectas de control, la pretensión o litis no puede consistir en aspectos de constitucionalidad, pues ello sería tanto como equiparar los procedimientos ordinarios que buscan impartir justicia entre los contendientes, a los diversos que fueron creados por el Poder Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución con el propósito fundamental de resguardar el principio de supremacía constitucional.—La diferencia total entre ambos medios de control (concentrado y difuso) estriba, esencialmente, en que en el juicio de amparo es decisión del quejoso que el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad de la ley forme parte de la litis, al plantearlo expresamente en su demanda; en el control difuso, en cambio, tal tema no integra la litis que, según se explicó en párrafos anteriores, se limita a la materia de legalidad, pero por razón de su función, por decisión propia y prescindiendo de todo argumento de las partes, el Juez ordinario puede desaplicar la norma que a su criterio no resulte acorde con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.—El control difuso que realicen los Jueces ordinarios, en el ámbito de sus competencias, constituye una herramienta más en su importante labor de decidir el derecho conforme a la Constitución Federal. Esta facultad se ha entendido en el sentido de que el órgano judicial puede ejercerla *ex officio*, es decir, por razón de su oficio jurisdiccional y sin que medie petición alguna de parte.—Sin embargo, es factible que en el juicio de nulidad el actor formule argumentos



en los que se solicite al juzgador que ejerza control difuso de una norma determinada.—En ese caso, al existir un argumento de nulidad expreso, pueden suceder dos posibilidades: una, que el órgano jurisdiccional opine de manera coincidente con el actor y considere que ha lugar a inaplicar la norma y, otra, que no coincida con lo solicitado.—En este último supuesto, si el tribunal considera que la norma no es contraria a la Constitución o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, bastará con que mencione en una frase expresa que no advirtió que la norma fuese violatoria de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias; sin que sea necesario que desarrolle toda una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, pues la norma no le generó convicción que pusiera en entredicho la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas de nuestro sistema.—Esto es, no puede imponerse al tribunal de origen la obligación de contestar de fondo los argumentos de inconstitucionalidad o inconventionalidad que le hagan valer en la demanda, ya que tal proceder implicaría que la vía se equipare al control concentrado, desvirtuándose, con ello, la distinción entre los dos modelos de control que están perfectamente diferenciados en nuestro sistema.—No debe perderse de vista en este análisis que, a diferencia del juicio de amparo, que es un medio de control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad, en el juicio ordinario, las partes no gozan de la titularidad de la acción para demandar la inconstitucionalidad de normas; en el ejercicio del control difuso, es el propio juzgador, en la vía ordinaria, a quien le compete en exclusiva emitir, en su caso, un juicio de inaplicación de una determinada disposición legal, cuando advierta que para poder decidir con respecto a la Constitución Federal, tiene que dejar de observar aquélla.—Consecuentemente, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que de acuerdo con el artículo 1o., en relación con el 133, ambos de la Constitución Federal, existe en nuestro sistema el control difuso, a través del cual cualquier órgano jurisdiccional puede inaplicar una ley para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales celebrados por México; no debe perderse de vista que en nuestro país prevalece el control concentrado, pues la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece procedimientos de control constitucional directo, como son: el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, en los que, vía impugnación de normas, pueden plantearse temas de violación a derechos humanos, acerca de los cuales, el



Poder Judicial Federal debe realizar un procedimiento expreso.—Esto quiere decir que cuando se trata de procedimientos de control centralizado, el tema de inconstitucionalidad o de inconventionalidad de leyes forma parte de la litis, por petición expresa del promovente, y el Juez Federal está obligado a pronunciarse de forma directa sobre el mismo, pero cuando se refiere al ejercicio del control difuso, si bien se autoriza a las autoridades jurisdiccionales a realizar un análisis de constitucionalidad o de convencionalidad de normas, tal estudio es ajeno a la litis ordinaria, por lo que, en el caso de considerar que la ley no es contraria a la Constitución ni a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, no puede exigirse al juzgador que desarrolle toda una justificación en ese sentido, pues esto equivale a convertir el control difuso en control concentrado de constitucionalidad; y sólo en los casos en que, *motu proprio*, considere la necesidad de inaplicar una norma de jerarquía inferior, podrá hacerlo.—Como lo sostuvo el Tribunal Pleno, la posibilidad de inaplicación de leyes por los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta pretensión, al permitir hacer el contraste previo a su aplicación; por ello, el ejercicio del control difuso en el caso de que el órgano jurisdiccional considere que no existe mérito para inaplicar la ley no implica que los juzgadores desarrollen en su sentencia el estudio de la constitucionalidad de las normas que revisen, pues para cumplir con el principio de exhaustividad basta con que el concepto de nulidad sea declarado inatendible o inoperante.—En el contexto apuntado, tomando en consideración las notas distintivas del mecanismo de control difuso de constitucionalidad o convencionalidad establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si en el juicio de amparo directo se impugna una sentencia emitida por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y se argumenta, como concepto de violación, que el tribunal responsable dejó de analizar el concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso respecto de determinada norma, tal planteamiento es ineficaz, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable cometió la omisión, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación tienen competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio de manera directa al emitir sentencia.—



Robustece la consideración anterior la jurisprudencia número 2a./J. 16/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro (sic) y texto son: 'CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica



exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos, pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconventionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado.³⁰—Atento a lo anterior, este Tribunal Colegiado considera ineficaz el concepto de violación compendiado en el inciso D) expuesto por el quejoso, relativo a que la sentencia reclamada es inconstitucional, debido a que la Sala responsable omitió examinar el concepto de nulidad dirigido a controvertir la constitucionalidad y convencionalidad de los artículos 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 248 de la ley mencionada vigente, así como de las jurisprudencias 2a./J. 8/2017 (10a.) y 2a./J. 23/017 (10a.); en primer lugar, pues del examen de la parte final del tercer considerando de la sentencia reclamada,³¹ se advierte que la Sala responsable no incurrió en la omisión apuntada, ya que concluyó que no era procedente efectuar un control de constitucionalidad o convencionalidad de los artículos mencionados, toda vez que existía jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de carácter obligatorio que resolvía el tema planteado en cuanto a la prescripción del pago de diferencias pensionarias, máxime que dichos criterios tampoco

³⁰ Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 984, registro: 2006186.

³¹ Fojas 184 vuelta a 190.



pueden someterse al examen de regularidad constitucional o convencional, razonamientos con los cuales cumplió con su obligación de emitir pronunciamiento en cuanto a por qué no efectuaba un control *ex officio* de convencionalidad o constitucionalidad de las normas y jurisprudencias mencionadas.—Además, en segundo término, el hecho de que la Sala responsable no haya analizado totalmente los planteamientos que hizo valer el actor en su demanda de nulidad en cuanto a la convencionalidad o constitucionalidad de las normas, como lo señala en el presente juicio, no implica que deba concederse el amparo y protección de la Justicia de la Unión para el efecto de que la Sala responsable de mérito deje insubsistente la sentencia reclamada y dicte otra en la que supere la omisión destacada, ya que este órgano constitucional puede efectuar el análisis respectivo.—Máxime que el quejoso expresamente solicita en el concepto de violación resumido en el inciso A), que este tribunal analice la convencionalidad de los artículos 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 248 de la ley mencionada vigente, el cual se efectúa a continuación.—Para determinar la eficacia de dicho argumento es conveniente puntualizar que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, se modificó, entre otros, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se rediseñó la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con base en ese precepto cualquier Juez nacional, principalmente los que no tienen encomendadas tareas de control de la constitucionalidad, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y en tratados internacionales, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial.—Por tanto, en el sistema jurídico mexicano actual, los Jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamientos en atención a la garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los Jueces nacionales, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como Jueces constitucionales, podrán



declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado Mexicano sólo podrán inaplicar la norma, si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.—Esa atribución se debe dar en los casos en que se advierta, aun de oficio, que una norma secundaria pugna con la Constitución o instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, lo cual no derivará en su invalidación o desincorporación de la esfera jurídica del afectado, sino en su inaplicación al caso.—Las consideraciones anteriores encuentran sustento en la tesis y jurisprudencia de rubros: ‘PRINCIPIO PRO PERSONA O PRO HOMINE. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.’ [Décima Época. Registro: 2002179. Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XIV, noviembre de 2012, Tomo 2. Materia: Constitucional. Tesis: 2a. LXXXII/2012 (10a.). Página: 1587].—‘CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.’ [Décima Época. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014, Tomo I. Materias: Común y administrativa. 2a./J. 16/2014 (10a.). Página: 984].—En el caso, este Tribunal Colegiado estima que no se cumplen con los requisitos necesarios para abordar el estudio del principio *pro homine* y el control de convencionalidad que propone el quejoso, ya que sobre esos aspectos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que para el estudio de fondo de los mismos, se requiere del cumplimiento de una carga mínima y que a su vez se reúnan los requisitos mínimos siguientes: a) Pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable; b) Señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; c) Indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, d) Precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles.—Las anteriores consideraciones se encuentran en la tesis siguiente: ‘PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE



SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a las autoridades el deber de aplicar el principio pro persona como un criterio de interpretación de las normas relativas a derechos humanos, el cual busca maximizar su vigencia y respeto, para optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio. Así, como deber, se entiende que dicho principio es aplicable de oficio, cuando el Juez o tribunal considere necesario acudir a este criterio interpretativo para resolver los casos puestos a su consideración, pero también es factible que el quejoso en un juicio de amparo se inconforme con su falta de aplicación, o bien, solicite al órgano jurisdiccional llevar a cabo tal ejercicio interpretativo, y esta petición, para ser atendida de fondo, requiere del cumplimiento de una carga mínima; por lo que, tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, así como los conceptos de violación que causa el acto reclamado, es necesario que la solicitud para aplicar el principio citado o la impugnación de no haberse realizado por la autoridad responsable, dirigida al tribunal de amparo, reúna los siguientes requisitos mínimos: a) pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable; b) señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles. En ese sentido, con el primer requisito se evita toda duda o incertidumbre sobre lo que se pretende del tribunal; el segundo obedece al objeto del principio pro persona, pues para realizarlo debe conocerse cuál es el derecho humano que se busca maximizar, aunado a que, como el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad, es necesario que el quejoso indique cuál es la parte del parámetro de control de regularidad constitucional que está siendo afectada; finalmente, el tercero y el cuarto requisitos cumplen la función de esclarecer al tribunal cuál es la disyuntiva de elección entre dos o más normas o interpretaciones, y los motivos para estimar que la propuesta por el quejoso es de mayor protección al derecho fundamental. De ahí que con tales elementos, el órgano jurisdiccional de amparo podrá estar en condiciones de establecer si la aplicación del principio referido, propuesta por el quejoso, es viable o no en el caso particular del conocimiento.’ [Décima Época. Primera Sala. Aislada. *Gaceta del*



Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, constitucional y común, 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), página 613].—En esas condiciones, si la parte quejosa se limita a señalar de manera general que los artículos 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 248 de la ley mencionada vigente, son inconvenientes por contravenir el derecho de seguridad social y el principio de progresividad, resulta patente que no expone por qué en el caso debe ejercerse un control de convencionalidad *ex officio* y realizar una interpretación conforme acorde con el principio pro persona, por lo que este tribunal no puede emprender su estudio, ya que las violaciones a derechos humanos no deben exponerse en abstracto, sino que deben explicar los perjuicios concretos e inmediatos que el acto de autoridad les violentó, pues es insuficiente que la accionante asegure que se vulneran sus derechos humanos, sin explicar por qué se debe realizar el estudio en comentario ni qué tratado internacional pudiera estarse vulnerando.—En esa tesitura, si bien el control difuso de constitucionalidad —connotación que incluye el control de convencionalidad—, que se ejerce en la modalidad *ex officio*, no está limitado a las manifestaciones o actos de las partes, pues cuando se solicita su ejercicio deben señalarse claramente los elementos mínimos que posibiliten su análisis, es decir, cuál es el derecho humano que se estima infringido, la norma general a contrastar y el agravio que produce, pues, de no ser así, no se estará en aptitud de emprender el estudio correspondiente, tal y como ocurre en el presente caso, ya que el juzgador no está obligado a emprender un estudio ‘expreso’ oficioso de los derechos humanos o preceptos constitucionales o convencionales que se le transcriban, o que genéricamente se invoquen.—Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis y jurisprudencia que se insertan a continuación: ‘CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE. La expresión *ex officio* no significa que siempre y sin excepción, los Jueces deban hacer obligatoriamente el control de constitucionalidad de los derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte; dicha expresión significa que ese tipo de control lo pueden hacer por virtud de su cargo de Jueces, aun cuando: 1) no sean Jueces de control constitucional; y, 2) no exista una solicitud expresa de las partes. En ese sentido, no debe pasarse por alto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010 (cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Rosendo Radilla Pacheco*), determinó



que el control a cargo de los Jueces del país que no formen parte del control concentrado, debía realizarse incidentalmente durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Así, la expresión *ex officio* que se predica del control judicial significa que los juzgadores tienen la facultad de controlar las normas que van a aplicar de cara a la Constitución y a los tratados internacionales de los que México sea Parte, por el simple hecho de ser Jueces, pero no que «necesariamente» deban realizar dicho control en todos los casos, en cualquiera de sus tres pasos: 1) interpretación conforme en sentido amplio; 2) interpretación conforme en sentido estricto; y, 3) inaplicación; sino en aquellos en los que incidentalmente sea solicitado por las partes o adviertan que la norma amerita dicho control, sin hacer a un lado los presupuestos formales y materiales de admisibilidad. En ese sentido, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el control *ex officio* no necesariamente debe ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones. Lo anterior supone que los Jueces, en el ámbito de su competencia, antes de proceder al control *ex officio* en los tres pasos referidos, debieron resolver o despejar cualquier problema relacionado con presupuestos de procedencia o admisibilidad.' [Época: Décima Época. Registro: 2005116. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 1, diciembre de 2013. Tomo I. Materia común. Tesis: 1a. CCCLX/2013 (10a.). Página: 512].—'CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO. La autoridad judicial, para ejercer el control *ex officio* en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos. De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en



entredicho. Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente Varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto.’ [Época: Décima Época. Registro: 2005622. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 3, febrero de 2014, Tomo I. Materia común. Tesis: 1a. LXVII/2014 (10a.). Página: 639].—‘CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES. El párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de donde deriva que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio. Ahora, esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan. De otra manera, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio para el quejoso, y sólo propiciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito.’ [Época: Décima Época. Registro: 2006808. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 7, junio de 2014, Tomo I. Materia común. Tesis: 2a./J. 69/2014 (10a.). Página: 555].—‘CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. El ejercicio de control de constitucionalidad y convencionalidad tiene como propósito fundamental que prevalezcan los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea



Parte, frente a las normas ordinarias que los contravengan; de ahí que la sola afirmación en los conceptos de violación de que las «normas aplicadas en el procedimiento» respectivo son inconvenientes, o alguna expresión similar, sin precisar al menos qué norma en específico y cuál derecho humano está en discusión, imposibilita a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de Circuito, según corresponda, a realizar ese control, debido a que incluso en el nuevo modelo de constitucionalidad sobre el estudio de normas generales que contengan derechos humanos, se necesitan requisitos mínimos para su análisis; de otra manera, se obligaría a los órganos jurisdiccionales a realizar el estudio de todas las normas que rigen el procedimiento y dictado de la resolución, confrontándolas con todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, labor que se tornaría imposible de atender, sin trastocar otros principios como los de exhaustividad y congruencia respecto de los argumentos planteados.’ [Décima Época. Segunda Sala. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I. Materia común. 2a./J. 123/2014 (10a.). Página 859].—Máxime que en cuanto al tema de la prescripción del pago de diferencias derivadas de la actualización pensionaria, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 340/2016, en sesión del dieciocho de enero de dos mil diecisiete, resolvió, precisamente, que la imprescriptibilidad del derecho para demandar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es inaplicable para reclamar los montos caídos o vencidos de dichas diferencias, pues su incorrecta integración es un acto de tracto sucesivo que se actualiza día con día mientras no se rectifique, en términos del artículo 186 de la ley de aquel organismo, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 —cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 248 de la ley relativa vigente y 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado— en virtud de que esas cantidades se generaron en un momento determinado y no se cobraron a partir de la fecha cierta en que fueron exigibles.— Además, se insiste, por lo que se refiere al control de convencionalidad de la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.) citada, que solicita el quejoso realice este tribunal, no es posible efectuarlo, tomando en consideración lo dispuesto en el



criterio jurisprudencial P./J. 64/2014 (10a.), sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): 'JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA.', cuyo texto quedó reproducido en párrafos anteriores.—Corresponde analizar el concepto de violación resumido en el inciso C), mediante el cual el quejoso señala que la sentencia reclamada es inconstitucional, debido a que la Sala responsable debió aplicar de manera preferente la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, cuyo rubro es: 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.', para determinar que el derecho a obtener el pago de diferencias no prescribe en el término de cinco años.—A efecto de resolver lo conducente, es pertinente señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.), publicada el viernes veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, de rubro (sic) y texto siguientes: 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS NO EFECTUADOS A LAS CUOTAS RELATIVAS, OPERA RESPECTO DE LAS QUE CORRESPONDEN A PERIODOS ANTERIORES A 5 AÑOS A LA FECHA EN QUE SE SOLICITÓ LA RECTIFICACIÓN. La imprescriptibilidad del derecho para demandar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es inaplicable para reclamar los montos caídos o vencidos de dichas diferencias, pues su incorrecta integración es un acto de tracto sucesivo que se actualiza día con día mientras no se rectifique, en términos del artículo 186 de la ley de aquel organismo, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 —cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 248 de la ley relativa vigente y 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado— en virtud de que esas cantidades se generaron en un momento determinado y no se cobraron a partir de la fecha cierta



en que fueron exigibles. Por tanto, la prescripción de la acción de pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de jubilaciones y pensiones, opera respecto de las que corresponden a periodos anteriores a 5 años a la fecha en que se solicitó la rectificación.’.—La ejecutoria que dio origen a esa jurisprudencia, es del texto siguiente: ‘QUINTO.—Resolución de fondo. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Segunda Sala, conforme al cual es prescriptible el pago de las diferencias derivadas de los incrementos a las pensiones a los trabajadores al servicio del Estado, en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete (cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente).—Para sustentar este aserto, es pertinente transcribir dos criterios de esta Sala, el primero jurisprudencial y el segundo aislado: «PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE. Conforme al artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 (cuyo contenido sustancial reproduce el numeral 248 de la ley relativa vigente) es imprescriptible el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios. En esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos. Bajo este tenor, tal derecho no se encuentra ubicado en ninguno de los supuestos sujetos a prescripción del numeral en comento, sino en la hipótesis general de que el derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible, porque dichas diferencias derivan directa e inmediatamente de esos derechos otorgados al pensionado y cumplen la misma función.—Contradicción de tesis 170/2009. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Décimo Segundo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1 de julio de 2009. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Óscar Palomo Carrasco.—Tesis de jurisprudencia 114/2009. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de agosto de dos mil nueve.».—Novena Época,



registro digital: 166335, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, materia administrativa, tesis 2a./J. 114/2009, página 644.—«PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 114/2009 (*). En la citada jurisprudencia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos. No obstante, tal imprescriptibilidad excluye a los montos vencidos de dichas diferencias, los cuales corresponden a cantidades que se generaron en un momento determinado y que no se cobraron cuando fueron exigibles, por lo que la acción para exigir las diferencias vencidas sí está sujeta a la prescripción de cinco años contados a partir de que fueron exigibles, en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete (cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente). Luego, el alcance de la citada jurisprudencia es establecer que aunque esté prescrita la acción para reclamar determinadas diferencias, ello no implica la prescripción del derecho del pensionado para demandar los incrementos y las demás diferencias resultantes, por los montos vencidos respecto de los cuales no se actualice la prescripción.».—Décima Época, registro digital: 2010159, Segunda Sala, tesis aislada, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, materia constitucional, tesis 2a. CIV/2015 (10a.), página 2091 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas».—En términos de la jurisprudencia transcrita, es imprescriptible el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios. En esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos.—De conformidad con la tesis aislada, las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria, están sujetas al plazo de prescripción que establece el artículo 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—El contenido



de la ejecutoria que generó esta tesis 2a. CIV/2015 (10a.), corrobora el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, y precisa que solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas al particular.—Las consideraciones expuestas por esta Segunda Sala, a efecto de aclarar la jurisprudencia, versaron precisamente sobre las diferencias que eventualmente pueden adeudarse a los pensionados al cuestionar su correcto incremento. Así es, el asunto que examinó esta Sala —el amparo directo en revisión *****— versó sobre la disminución que resintió la quejosa en el importe de sus prestaciones de seguridad social, con motivo del «ajuste» que se le efectuó por compatibilidad.—En la ejecutoria, expresamente se determinó que la circunstancia de que un derechohabiente no haya demandado el correcto incremento de su cuota diaria, desde el primer momento en que ésta debió ser ajustada, esto es, desde que se actualizaron por primera ocasión los supuestos a los que está condicionada su mecánica de ajuste, no es razón para estimar consentida tal infracción.—Lo trascendente de la tesis aislada, es que aclara la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, en el sentido de que solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas, pues éstas sí están sujetas a prescripción.—Las consideraciones torales de la ejecutoria son las que a continuación se reproducen, para mayor claridad en la solución de esta contradicción de criterios: «Al aprobar la jurisprudencia transcrita con motivo de la resolución de la contradicción de tesis ***** , esta Segunda Sala estableció que el derecho a reclamar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es imprescriptible como también lo es el propio derecho a la jubilación y a la pensión. Asimismo, se resolvió que la referida prescripción se rige por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y no por la Ley Federal del Trabajo.—Sin embargo, es pertinente aclarar que ello no implica que la acción para reclamar los montos caídos o vencidos de dichas diferencias no prescriba después de cinco años contados a partir de que fueron exigibles, en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete (cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del



Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley vigente).—Esto se corrobora con el último párrafo de las consideraciones que sustentan la resolución emitida en la contradicción de tesis *****. Dicho párrafo dice: «En corolario, la acción para reclamar las diferencias con motivo del incremento de las pensiones y de las jubilaciones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se rige por la ley del indicado instituto y es imprescriptible porque el derecho de exigencia comienza día con día mientras no se otorguen esas diferencias y se entregue el monto correcto de la pensión actualizada.»—Ahí se esclarece que el derecho de exigencia de las diferencias comienza día con día, mientras no se otorguen. Tal exigencia se refiere al reclamo genérico de los incrementos y de las correspondientes diferencias, dado que no puede estimarse consentida la omisión de pago de las diferencias al no haber demandado el incremento y el pago de ellas desde la primera ocasión en que el monto de la cuota pensionaria no corresponde al pretendido por el pensionado. Sin embargo, tal pronunciamiento excluye a los montos de dichas diferencias ya vencidos, los cuales corresponden a cantidades que se generaron en un momento determinado y que no se cobraron cuando fueron exigibles. Por ende, esas cantidades, determinadas y exigibles en una fecha cierta, sí están sujetas a prescripción, y no están incluidas en el criterio de esta Segunda Sala que establece que el derecho genérico a reclamar las diferencias en el pago de las cuotas pensionarias no está sujeto a prescripción.—En otras palabras, aunque esté prescrita la acción para reclamar ciertas y determinadas diferencias por no haberse ejercido tal derecho en los cinco años que prevé la ley a partir de la fecha cierta en que fueron exigibles, ello no implica que se considere prescrito el derecho que tiene el pensionado para demandar que se le paguen las demás diferencias (no prescritas) que se le deben pagar por ajuste de su pensión, dado que el reclamo no oportuno de las primeras, no implica el consentimiento de la omisión de la autoridad ni la renuncia al cobro de las segundas.—Como consecuencia de lo anterior, resulta pertinente aclarar la tesis citada para precisar sus alcances respecto de la demanda de diferencias vencidas, en los términos antes precisados. Asimismo, en el presente caso, debe considerarse procedente el reclamo del pago de diferencias, con exclusión de aquellos montos vencidos respecto de los cuales se actualice la prescripción.»—Así, si bien quedó definido por jurisprudencia que el derecho a reclamar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y



Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es imprescriptible, la tesis aislada posterior, aclara que tal determinación no debía interpretarse en el sentido de que la acción para reclamar el pago de los montos caídos de tales diferencias no está sujeta al plazo de cinco años desde que fueron exigibles.—En otras palabras, con la tesis posterior, se precisan los alcances de la jurisprudencia, con el propósito de definir si el instituto de seguridad social se encuentra o no obligado a pagar a sus pensionados todas aquellas cantidades que les hubiera dejado de cubrir con motivo de su incorrecta cuantificación y/o liquidación desde el momento en que tal deficiencia ocurrió, es decir, desde que se actualizaron las condiciones para que operara su mecánica de incremento.—A partir de esa premisa, esta Segunda Sala estableció que si el derecho a reclamar el otorgamiento de una pensión, se actualiza día con día, igual suerte debe correr la prerrogativa relativa a exigir sus diferencias, motivo por el cual deben estimarse prescritas aquellas cantidades que se reclamen después de haber transcurrido el plazo de cinco años desde la fecha en que debió efectuarse su ajuste, pues a partir de ese momento tales diferencias eran exigibles al instituto de seguridad social en tanto que ya son cuantificables.—En ese orden, la aclaración realizada fue con el propósito de precisar que solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el diverso a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas, pues dichas diferencias son exigibles día con día desde el momento en que debieron ser liquidadas y, por tanto, su reclamo sí se encuentra sujeto al plazo mencionado.—Si se toma en cuenta que el incremento de una cuota pensionaria implica la modificación positiva de su importe de forma periódica en cada ocasión que se actualicen los requisitos establecidos para tal efecto en la ley, resulta patente que sólo es posible definir su correcta cuantificación mediante la revisión y, eventualmente, corrección desde su primer incremento, ya que la base a partir de la cual se calculan el segundo y ulteriores ajustes es, precisamente, el aumento que le precede, por lo que si alguno de ellos es incorrecto, los subsecuentes también lo son.—Sin embargo, tal circunstancia no es razón para concluir que las cantidades que debieron adicionarse a la cuota diaria, con motivo de su ajuste, no hayan sido exigibles por parte del pensionado al instituto de seguridad social desde que se configuraron las condiciones a las que estaba sujeta su mecánica de incremento, pues son cuantificables desde ese momento, al estar definidos en la ley los elementos que se requieren



para tal efecto.—En ese orden de ideas, es que resulta congruente la distinción precisada por esta Sala en el sentido de que el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no fueron oportunamente cubiertas, pues dichas diferencias fueron exigibles desde el momento en que debieron ser liquidadas.—Finalmente, la precisión efectuada por la tesis aislada 2a. CIV/2015 (10a.), es aplicable también en aquellos casos en que el derechohabiente haya visto disminuido el importe de su pensión con motivo de su ajuste por compatibilidad, pues las diferencias que tal ajuste negativo haya generado son igualmente cuantificables desde que se le aplicaron por primera ocasión.—Como corolario de todo lo anterior, las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria sí están sujetas al plazo de prescripción en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente.’—La lectura de la ejecutoria transcrita pone de relieve que la materia de la contradicción de tesis consistió en determinar si es prescriptible el pago de las diferencias derivadas de los incrementos a las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado.—Con el fin de resolver el punto jurídico, la Segunda Sala del Alto Tribunal expuso que en la jurisprudencia 2a./J. 114/2009 se determinó que es imprescriptible el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios y que, en esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y diferencias que resulten de éstos.—Asimismo, señaló que de conformidad con la tesis aislada 2a.CIV/2015 (10a.), las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria, están sujetas al plazo de prescripción que establece el artículo 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—Al efecto, precisó que el contenido de la tesis aislada 2a. CIV/2015 (10a.) corrobora el criterio sostenido en la jurisprudencia 2a./J. 114/2009 al señalar que ‘solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo



a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas al particular'.—Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto que el análisis realizado por la Segunda Sala del Alto Tribunal gira en torno a dos supuestos en los que opera la figura jurídica de la prescripción tratándose de pensiones: 1. Cuando se trate del reclamo genérico de los incrementos, el derecho no prescribe; y, 2. Cuando se trate del reclamo específico del pago de las diferencias, es susceptible de prescribir.—En efecto, tratándose del punto 1), resulta aplicable lo dispuesto en la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, que establece que el derecho del actor a que se actualice su pensión no prescribe, dada la naturaleza del derecho.—Mientras que cuando se reclame el pago de diferencias, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el pago sólo será procedente tomando en cuenta dos puntos de partida: a) En el caso de que se solicite la rectificación de la concesión de pensión, el reclamo debe efectuarse dentro del plazo de cinco años a partir de que fueron exigibles,³² pues si se hace fuera de ese plazo, habrán prescrito por disposición expresa de la ley; b) Cuando el reclamo se efectúe derivado de una solicitud expresa de rectificación, opera la prescripción respecto a las diferencias que corresponden a periodos anteriores a cinco años a la fecha en que se solicitó la rectificación.—De lo anterior, es factible entender que lo que está sujeto a prescripción es el numerario correspondiente a las diferencias vencidas, esto es, aquellas determinadas y no cobradas o las que no fueron reclamadas dentro del plazo de cinco años, lo que puede acontecer en las dos hipótesis anteriores.—De ahí que fue legal la determinación sustentada por la Sala responsable relativa a que si bien el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias pensionarias es imprescriptible, tal imprescriptibilidad excluye a los montos vencidos de dichas diferencias, los cuales corresponden a cantidades que se generaron en un momento determinado y que no se cobraron cuando fueron exigibles, por lo que la acción para exigir el pago de las diferencias vencidas está sujeto a la prescripción.—Finalmente, en cuanto al concepto de violación compendiado en el inciso J) de la presente ejecutoria, mediante el cual el quejoso señala que

³² La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que son exigibles desde que se configuraron las condiciones a las que estaba sujeta su mecánica de incremento, pues son cuantificables desde ese momento, al estar definidos en la ley los elementos que se requieren para tal efecto.



la Sala responsable omitió examinar el argumento relativo a que la autoridad responsable debe respetar los incrementos que hayan sido otorgados de manera más benéfica al actor en su determinación atendiendo a la teoría de los derechos adquiridos; el mismo resulta fundado pero inoperante.—Lo anterior, en la medida de que, tal como lo razona el quejoso, la Sala responsable no precisó que la autoridad demandada, al dar cumplimiento a la sentencia de nulidad, no podía desconocer los incrementos ya aplicados a la pensión que le deparaban un mayor beneficio.—Sin embargo, para que esa omisión por parte de la Sala responsable sea conducente al otorgamiento del amparo, debe causarle perjuicio a la parte quejosa, tal como lo exige el artículo 5o. de la Ley de Amparo.—En este sentido, este órgano colegiado estima que la omisión detectada no es suficiente para conceder el amparo solicitado, pues el cumplimiento a las sentencias dictadas en el juicio contencioso administrativo se encuentran sujetas a las reglas que establece el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual, en la parte que interesa al presente estudio, establece lo siguiente: ‘Artículo 57. Las autoridades demandadas y cualesquiera otra autoridad relacionada, están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo siguiente: I. En los casos en los que la sentencia declare la nulidad y ésta se funde en alguna de las siguientes causales: ... c) Cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo, la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la sentencia le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución anulada ...’.—De la lectura al precepto legal citado, se advierte que el legislador previó expresamente que el nuevo acto administrativo que se dicte en cumplimiento a una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no podrá perjudicar más al actor que la resolución anulada.—Es decir, el acto administrativo dictado en cumplimiento del fallo no podrá desconocer los beneficios ya obtenidos por el actor, pues ello constituye un efecto intrínseco de la sentencia que declara la nulidad del acto impugnado.—Entonces, se estima que no era necesario, como pretende el hoy quejoso, que la Sala responsable señalara de manera precisa que no se debían desconocer los supuestos mayores beneficios ya obtenidos en su cuota pensionaria, pues por virtud del precepto legal citado se obtiene que el instituto demandado, al emitir una nueva resolución administrativa y efectuar los incrementos que le correspondan a la misma, no podrá desconocer los ya obtenidos que efectivamente



constituyeran el mayor beneficio que podría alcanzar el pensionista, pues ello constituiría un perjuicio que expresamente prohíbe el citado precepto legal.—En razón de lo anterior, en aras del principio de pronta y expedita administración de justicia que se contiene en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, al actualizarse una omisión de pronunciamiento por parte de la Sala responsable que no violenta la esfera de derechos del quejoso, se impone, como se anunció, declarar su inoperancia.—Lo anterior, conforme al criterio emitido por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su anterior integración, que a la letra dice: 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES. Si del estudio que en el juicio de amparo se hace de un concepto de violación se llega a la conclusión de que es fundado, de acuerdo con las razones de incongruencia por omisión esgrimidas al respecto por el quejoso; pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones que ven al fondo de la cuestión omitida, ese mismo concepto resulta inepto para resolver el asunto favorablemente a los intereses del quejoso, dicho concepto, aunque fundado, debe declararse inoperante y, por tanto, en aras de la economía procesal, debe desde luego negarse el amparo en vez de concederse para efectos, o sea, para que la responsable, reparando la violación, entre al estudio omitido, toda vez que este proceder a nada práctico conduciría, puesto que reparada aquélla, la propia responsable, y en su caso la Corte por la vía de un nuevo amparo que en su caso y oportunidad se promoviera, tendría que resolver el negocio desfavorablemente a tales intereses del quejoso; y de ahí que no hay para que esperar dicha nueva ocasión para negar un amparo que desde luego puede y debe ser negado.'.—En consecuencia, ante la ineficacia de los argumentos de inconformidad que se hicieron valer y, por tanto, no probada la violación de garantías alegada, sin que en el caso exista materia para suplir la deficiencia de los argumentos esgrimidos, ya que no se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 79 de la Ley de Amparo, debe negarse el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados por el quejoso.—Por lo expuesto, fundado y, además, con apoyo en los artículos 1o., fracción I, 73 al 76, 183, 184 al 186 y 188 de la Ley de Amparo, se resuelve: ÚNICO.—Se NIEGA el amparo y la protección de la Justicia de la Unión a ***** contra el acto que reclamó de la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, consistente en la sentencia del treinta de octubre de dos mil dieciocho, dictada en el juicio de nulidad *****."



6. Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Resolución dictada en el amparo directo 116/2019 (relacionado con la revisión fiscal 78/2019), aprobada por unanimidad de votos en la sesión de veintitrés de abril del dos mil diecinueve, la cual, en la parte que interesa, tiene el contenido siguiente:

"SÉPTIMO.—Estudio. Se estudiarán conjuntamente los conceptos de violación segundo y tercero, por estar estrechamente vinculados, atento a la técnica que autoriza el artículo 76 de la Ley de Amparo.—Resulta ineficaz el concepto de violación en cuanto la quejosa aduce que en la emisión de la sentencia reclamada, se contravinieron en su perjuicio los principios de congruencia y exhaustividad, porque la Sala responsable omitió pronunciarse sobre su solicitud de control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad respecto de los artículos 186 y 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y vigente, así como en relación con las jurisprudencias 2a./J. 8/2017 «(10a.)» y 2a./J. 23/2017 «(10a.)», de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—Para avalar la postura anterior, importa desatacar que la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, a través de la jurisprudencia 2a./J. 16/2014 (10a.), consideró que aun cuando sea cierto que la Sala responsable haya omitido analizar un argumento de inconstitucionalidad o inconventionalidad, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte una nueva sentencia que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar la sentencia respectiva, lo que este Tribunal Colegiado procede realizar a continuación, dado que la quejosa insiste en su planteamiento de inconstitucionalidad e inconventionalidad ante esta sede jurisdiccional.—La jurisprudencia de referencia se encuentra publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de dos mil catorce, Tomo I, página novecientos ochenta y cuatro, con el rubro (sic) y texto siguientes: 'CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Si bien es cierto que, acorde con los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades jurisdiccionales ordinarias, para hacer respetar los derechos humanos



establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, pueden inaplicar leyes secundarias, lo que constituye un control difuso de su constitucionalidad y convencionalidad, también lo es que subsiste el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, cuya competencia corresponde en exclusiva al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. La diferencia entre ambos medios de control (concentrado y difuso), estriba en que, en el primero, la competencia específica de los órganos del Poder Judicial de la Federación encargados de su ejercicio es precisamente el análisis de constitucionalidad y convencionalidad de leyes, por tanto, la controversia consiste en determinar si la disposición de carácter general impugnada expresamente es o no contraria a la Constitución y a los tratados internacionales, existiendo la obligación de analizar los argumentos que al respecto se aduzcan por las partes; en cambio, en el segundo (control difuso) el tema de inconstitucionalidad o inconventionalidad no integra la litis, pues ésta se limita a la materia de legalidad y, por ello, el juzgador por razón de su función, prescindiendo de todo argumento de las partes, puede desaplicar la norma. Ahora bien, en el juicio contencioso administrativo, la competencia específica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es en materia de legalidad y, por razón de su función jurisdiccional, este tribunal puede ejercer control difuso; sin embargo, si el actor formula conceptos de nulidad expresos, solicitando al tribunal administrativo el ejercicio del control difuso respecto de determinada norma, de existir coincidencia entre lo expresado en el concepto de nulidad y el criterio del tribunal, éste puede inaplicar la disposición respectiva, expresando las razones jurídicas de su decisión, pero si considera que la norma no tiene méritos para ser inaplicada, bastará con que mencione que no advirtió violación alguna de derechos humanos, para que se estime que realizó el control difuso y respetó el principio de exhaustividad que rige el dictado de sus sentencias, sin que sea necesario que desarrolle una justificación jurídica exhaustiva en ese sentido, dando respuesta a los argumentos del actor, pues además de que el control difuso no forma parte de su litis natural, obligarlo a realizar el estudio respectivo convierte este control en concentrado o directo, y transforma la competencia genérica del tribunal administrativo en competencia específica. Así, si en el juicio de amparo se aduce la omisión de estudio del concepto de nulidad relativo al ejercicio de control difuso del tribunal ordinario, el juzgador debe declarar ineficaces los conceptos de violación respectivos,



pues aun cuando sea cierto que la Sala responsable fue omisa, tal proceder no amerita que se conceda el amparo para que se dicte un nuevo fallo en el que se ocupe de dar respuesta a ese tema, debido a que el Poder Judicial de la Federación tiene competencia primigenia respecto del control de constitucionalidad de normas generales y, por ello, puede abordar su estudio al dictar sentencia. Si, además, en la demanda de amparo se aduce como concepto de violación la inconstitucionalidad o inconventionalidad de la ley, el juzgador sopesará declarar inoperantes los conceptos de violación relacionados con el control difuso y analizar los conceptos de violación enderezados a combatir la constitucionalidad y convencionalidad del precepto en el sistema concentrado. —De la lectura integral de los citados conceptos de violación, en la demanda de amparo se advierte que la quejosa plantea que el numeral 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado —vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete— y 248 de la legislación vigente; así como las jurisprudencias 2a./J. 8/2017 (10a.) y 2a./J. 23/2017 «(10a.)», aplicados en la sentencia reclamada, restringen sus derechos humanos a la seguridad jurídica, tutela efectiva, seguridad social, previsión social y progresividad en cuanto a la característica de imprescriptibilidad, previsto por el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional; así como lo estatuido en los numerales 5, inciso h), de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2 y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador); y 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al limitar el pago de diferencias derivadas del indebido incremento a la cuota pensionaria, por los motivos siguientes: La pensión es la materialización del derecho humano a la seguridad social, el cual es imprescriptible. —Constituye una obligación del Estado asegurar el progreso de los derechos humanos y, al mismo tiempo, la prohibición de retroceso. El Estado debe proveer las condiciones más óptimas de disfrute de los derechos y no disminuir el nivel logrado. —El artículo 186 de la ley de la materia contraviene la seguridad social, al condicionar la ejercitabilidad del derecho a un término perentorio de cinco años, bajo la pena de perder los beneficios no ejercidos y disfrutados sobre ese derecho a favor del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siendo que respecto de cualquier prerrogativa que derive de un derecho humano no puede operar la prescripción. —Las jurisprudencias 2a./J. 8/2017 «(10a.)» y



2a./J. 23/2017 «(10a.)», son inconstitucionales e inconvenacionales, ya que contravienen, restringen y limitan su derecho a la seguridad social, así como el principio de progresividad, al considerar que la acción para demandar el pago de diferencias de incrementos a su pensión no efectuados está sujeta a prescripción.—Los argumentos antes sintetizados son ineficaces, conforme a lo que se explica enseguida.—En principio debe destacarse, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la jurisprudencia emitida por ese tribunal no puede ser sometida a un control de constitucionalidad y/o convencionalidad por cualquier órgano jurisdiccional de menor jerarquía, esencialmente, porque el admitir esa posibilidad conllevaría la revisión de un criterio obligatorio que se dio como resultado de un ejercicio hermenéutico del contenido de una norma, que distorsionaría la certeza y la seguridad jurídica que genera la definición del tema, vía jurisprudencia, del ente dotado de facultades constitucionales para establecer la última palabra, tal como se corrobora con la lectura del criterio contenido en la tesis P./J. 64/2014 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de dos mil catorce, Tomo I, página ocho, de rubro (sic) y texto siguientes: 'JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA. La obligación de las autoridades jurisdiccionales contenida en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de realizar un control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos y dar preferencia a los contenidos en la propia Ley Suprema y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en cualquier norma inferior, no contempla a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque el artículo 94 constitucional establece que será obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales de conformidad con lo que disponga la ley y, en este caso, la Ley de Amparo así lo indica tanto en la abrogada como en el artículo 217 de la vigente; de ahí que no privan las mismas razones que se toman en cuenta para inaplicar una disposición emitida por el legislador cuando viola derechos humanos de fuente constitucional o convencional. Cabe precisar que en los casos en los que se pudiera advertir que una jurisprudencia del Alto Tribunal desatiende o contradice un derecho humano, cualquiera que sea su origen, existen los medios legales para que se subsane ese aspecto. En conclusión, aun par-



tiendo del nuevo modelo de interpretación constitucional, no es posible determinar que la jurisprudencia del Máximo Tribunal del País pueda ser objeto de la decisión de un órgano de menor grado que tienda a inaplicarla, como resultado del ejercicio de control de convencionalidad *ex officio*, porque permitirlo daría como resultado que perdiera su carácter de obligatoria, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica.'.—En esa tesitura, en el caso concreto, conforme al criterio transcrito, de aplicación obligatoria para este Tribunal Colegiado en términos de lo previsto por el artículo 217 de la Ley de Amparo, hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación no modifique o sustituya la jurisprudencia por los procedimientos que al respecto prevé la ley citada, no resulta factible jurídicamente que este Tribunal Colegiado proceda a analizar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad que plantea la quejosa respecto de las jurisprudencias 2a./J. 8/2017 «(10a.)» y 2a./J. 23/2017 «(10a.)», de la Segunda Sala del Alto Tribunal del País y, por ende, el argumento es ineficaz.—Por otra parte, como ya se adelantó, la quejosa aduce que el numeral 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (abrogada), cuyo contenido se reproduce en el diverso 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor, contraviene el derecho a la seguridad social, establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal,³³ que establece las bases para la seguridad social, pues de su contenido no se desprende la prescripción a que se refiere el artículo reclamado, limitándolo a recibir las diferencias de su pensión sólo por los últimos cinco años; así como el principio de progresividad, porque el incremento de la pensión es una prerrogativa que deriva de un derecho respecto del cual no puede operar la prescripción.—Al respecto, se estiman infundados dichos argumentos, en virtud de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 6836/2016, en

³³ **"Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: ...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. ..."



sesión de veintidós de marzo de dos mil diecisiete,³⁴ señaló lo siguiente: 'Antes de proseguir, es necesario acotar que del proceso materialmente legislativo del que surgiera el numeral 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente; no se desprende mayor información que ilustre sobre su contenido y alcance.—Ahora bien, del proceso legislativo reseñado se desprende que en el artículo 123 constitucional, apartado B, se consagraron las bases mínimas de protección a los trabajadores para asegurar su tranquilidad personal, el bienestar de sus familiares y sus derechos mínimos, los que no pueden ser disminuidos, sin que tampoco esa sea su limitación, al ser los mínimos legales y no el tope.—En cuanto a la prescripción, se observa que el precitado artículo 123, apartado B, de la Norma Fundamental, nada dispone, por tanto, debe concluirse que el Constituyente dejó al legislador secundario la libertad para regular la figura de la prescripción de las pensiones caídas que no se reclamen dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, al no hallarse constreñido a determinados parámetros constitucionales, que únicamente se ocupan de señalar los derechos mínimos de los trabajadores en el desarrollo de las relaciones de trabajo y, en todo caso, de sus consecuencias, pero que nada establecen sobre el tiempo y forma en que han de ejercerse las referidas acciones.—En el mismo orden de ideas, cabe destacar que en el preindicado artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contienen principios y derechos mínimos constitucionales, que a su vez se encuentran desarrollados en las leyes reglamentarias, verbigracia, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. De manera que la obligación constitucional del legislador de observar las disposiciones a que se contrae el artículo 123 de la Constitución Federal, al expedir las leyes que rijan las relaciones de trabajo, debe entenderse dirigida a aquellas disposiciones que desarrollan los principios y normas mínimas constitucionales previstos en ese apartado, pues son éstos los que invariablemente debe acatar.—Por tanto, si en el artículo 123 de la Constitución Federal, no existe referencia alguna sobre la prescripción de las acciones de trabajo, no puede entenderse que ese aspecto constituya un principio ni menos un derecho mínimo constitucional que el legislador

³⁴ La cual se invoca como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 2o. de la Ley de Amparo.



tenga obligación de acatar, pues no es un concepto que emane directamente de la Norma Constitucional aludida; de forma que en ese caso, el legislador tiene amplias facultades de configuración.—Enseguida y en lo que ve al contexto mismo del numeral 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se advierte que no contradice el principio de seguridad social en la parte que se relaciona con la pensión resultante de la jubilación, a que se contrae el ordinal 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto desde un principio reconoce la sustantividad de la pensión como un derecho imprescriptible, es decir, que de esa manera recoge la base mínima de seguridad social prevista en la Norma Constitucional; sin embargo, en la parte adjetiva no acotada constitucionalmente, delimita la oportunidad para hacer el reclamo correspondiente a las pensiones caídas.—Así, vistas las cosas, es factible sostener que el artículo 248 de la de la (sic) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no es inconstitucional; puesto que resulta acorde a las bases y principios de seguridad social establecidos en el numeral 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución General de la República.—No es óbice a esta conclusión lo expuesto por la quejosa en sus argumentos de agravio, por lo siguiente: Es perfectamente admisible que el pago de las pensiones, vía jubilación dentro del sistema de seguridad social, se hubiere elevado a rango constitucional con la finalidad de otorgar al gobernado un retiro digno al final de un ciclo laboral y que debe ser respetado sin obstáculos ni abusos por parte de las autoridades; sin embargo, la institución de la prescripción, entendida como un concepto instrumental dejado a cargo del legislador, no se traduce como la facultad de impedir o negar la recepción del pago correspondiente, ya que, como se ha visto, tal dispositivo no suprime los derechos de acceder tanto a la pensión como al de revisión de la cuota pensionaria —lo que desde luego incluye la verificación de los incrementos—; por el contrario, reconoce que su otorgamiento puede exigirse en cualquier momento y por el monto que legalmente corresponda, en todo caso, lo que se regula es la temporalidad para exigir el pago de las pensiones y diferencias vencidas, pero no la pensión en sí misma considerada; por tal razón, no puede considerarse que el plazo prescriptivo reprochado se traduzca como un inconveniente o incluso un abuso censurable a la autoridad.—En este sentido, resulta importante destacar que el derecho de acceder tanto a la pensión como



al de revisión de la cuota pensionaria ya referido, en sí mismo considerado, no prescribe, es decir, que el gobernado puede ejercitarlo en cualquier momento con el objeto de solicitar se le otorgue la retribución jubilatoria motivo de comentario; sin embargo, esta circunstancia no implica que se cubrirá la totalidad del importe de las pensiones que se dejaron de pagar desde que nació el derecho, pues lo que se encuentra sujeto al plazo de prescripción es el pago «de» las pensiones y diferencias vencidas. Luego, si bien, el derecho es imprescriptible, lo cierto es, que el pago se encuentra delimitado al plazo prescriptivo.—Es necesario insistir, en respuesta a diverso argumento de agravio, que la figura jurídica de la prescripción no autoriza a dejar de pagar la pensión a quien ha cubierto los requisitos para ello, puesto que ésta se pagará desde el momento en que el gobernado se ubique en la hipótesis, ya que como bien lo señala la quejosa, en la Carta Federal no se encuentra estipulada la posibilidad de negar el pago; como tampoco se prohíbe regular la temporalidad para obtener el importe de pensiones y diferencias vencidas.—En el mismo orden de ideas, también se conviene en el hecho de que en el Pacto de la Unión no se establece como condición para obtener el importe de la pensión que el gobernado requiera de manera previa su pago, atento a que corresponde a los Poderes de la Unión cubrir la pensión que corresponda; sin embargo, cabe puntualizar que en el artículo 248 de la ley especial de referencia no se impone la condición que refiere la disconforme, sino únicamente prevé un término dentro del cual pueda el gobernado instar el pago de pensiones y diferencias, que desde su perspectiva le corresponda.—Por otra parte, se tiene que el instituto de la prescripción en nada menoscaba el importe de las cotizaciones que hubiere realizado el trabajador jubilado de manera tal que le impida recibir en forma íntegra la pensión que le corresponde, de hecho le proporciona un plazo razonable para instar el pago de las diferencias a las que estime tiene derecho; pero de ninguna manera se levanta para impedir que reciba la pensión íntegra.—Finalmente y de acuerdo con lo establecido en los numerales 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1 y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador»; se tiene dentro del concepto de desarrollo progresivo de manera conjunta con el derecho a la seguridad social, de manera específica en lo que ve a la jubilación y la pensión correspondiente, que el Estado Mexicano cumple con esos aspectos, por cuanto uno y otro se en-



cuentran previstos y regulados en los artículos 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en los términos transcritos en párrafos precedentes.—Llegado este punto, debe decirse que la aplicación del principio pro persona, no deriva necesariamente en que las cuestiones planteadas por los gobernados sean resueltas favorablemente a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se exponga, pues en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de «derechos» alegados, o dar cabida a interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando aquéllas no encuentren sustento en las reglas de derecho aplicables, o puedan derivarse de éstas, pues al final, es conforme a estas últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.—A mayor abundamiento, es de precisar que la institución de la prescripción, en sí misma, no es inconstitucional por contravenir el principio de seguridad jurídica a que se contrae el artículo 17 de la Carta Federal; puesto que su previsión encuentra justificación en la propia Norma Fundamental, al establecer que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla «... en los plazos y términos que fijen las leyes ...».—Demostrado lo anterior, únicamente resta señalar que en torno a la figura jurídica de la prescripción, desde su contexto legal, esta Segunda Sala ha sentado criterio al respecto, a saber, a saber (sic) el citado por el Tribunal Colegiado de Circuito, es decir, el siguiente (sic): «PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE. Conforme al artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 (cuyo contenido sustancial reproduce el numeral 248 de la ley relativa vigente) es imprescriptible el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios. En esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos. Bajo este tenor, tal derecho no se encuentra ubicado en ninguno de los supuestos sujetos a prescripción del numeral en comento, sino en la hipótesis general de que el derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible, porque dichas diferencias derivan directa e inmediatamente de esos derechos otorgados al pensio-



nado y cumplen la misma función.»³⁵.—«PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 114/2009 (*). En la citada jurisprudencia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos. No obstante, tal imprescriptibilidad excluye a los montos vencidos de dichas diferencias, los cuales corresponden a cantidades que se generaron en un momento determinado y que no se cobraron cuando fueron exigibles, por lo que la acción para exigir las diferencias vencidas sí está sujeta a la prescripción de cinco años contados a partir de que fueron exigibles, en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete (cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente). Luego, el alcance de la citada jurisprudencia es establecer que aunque esté prescrita la acción para reclamar determinadas diferencias, ello no implica la prescripción del derecho del pensionado para demandar los incrementos y las demás diferencias resultantes, por los montos vencidos respecto de los cuales no se actualice la prescripción.»³⁶.—«PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS NO EFECTUADOS A LAS CUOTAS RELATIVAS, OPERA RESPECTO DE LAS QUE CORRESPONDEN A PERIODOS ANTERIORES A 5 AÑOS A LA FECHA EN QUE SE SOLICITÓ LA RECTIFICACIÓN. La imprescriptibilidad del derecho para demandar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios

³⁵ Novena Época. Registro: 166335. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, materia administrativa, tesis 2a./J. 114/2009, página 644.

³⁶ Décima Época. Registro: 2010159. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, materia constitucional, tesis 2a. CIV/2015 (10a.), página 2091.



Sociales de los Trabajadores del Estado es inaplicable para reclamar los montos caídos o vencidos de dichas diferencias, pues su incorrecta integración es un acto de tracto sucesivo que se actualiza día con día mientras no se rectifique, en términos del artículo 186 de la ley de aquel organismo, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 –cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 248 de la ley relativa vigente y 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado– en virtud de que esas cantidades se generaron en un momento determinado y no se cobraron a partir de la fecha cierta en que fueron exigibles. Por tanto, la prescripción de la acción de pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de jubilaciones y pensiones, opera respecto de las que corresponden a periodos anteriores a 5 años a la fecha en que se solicitó la rectificación.»³⁷.—«PENSIONES Y JUBILACIONES. LA ACCIÓN PARA DEMANDAR EL PAGO DE SUS DIFERENCIAS VENCIDAS ESTÁ SUJETA A LA PRESCRIPCIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con las jubilaciones y pensiones, ha sostenido que es imprescriptible el derecho a reclamar sus incrementos y las diferencias que resulten de éstos; no obstante, tal imprescriptibilidad excluye a los montos vencidos de dichas diferencias, los cuales corresponden a cantidades generadas en un momento determinado y no cobradas cuando fueron exigibles, por lo que la acción para demandar el pago de las diferencias vencidas sí está sujeta a la prescripción, contada a partir de que éstas fueron exigibles, en términos de la legislación respectiva.»³⁸.—De acuerdo con lo anterior, se concluye que la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País ha resuelto: Que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra las bases mínimas de protección a los trabajadores para asegurar su tranquilidad personal, el bienestar de sus familiares y sus derechos mínimos, los que no pueden ser disminuidos (principio de progresividad); sin que tampoco sea esa su limitación, al ser los mínimos legales y

³⁷ Décima Época. Registro: 2013730. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Publicación: viernes 24 de febrero de 2017 «a las» 10:26 horas, materias constitucional, administrativa y laboral, tesis 2a./J. 8/2017 (10a.).

³⁸ Derivó de la contradicción de tesis 249/2016, cuyos datos de identificación y localización se encuentran pendientes de publicación.



no el tope.—Que en el proceso legislativo del citado artículo constitucional no se desprende mayor información sobre el tema de la prescripción.—Que al no disponer nada sobre la prescripción, el Constituyente dejó al legislador secundario la libertad para regular la figura de la prescripción de las pensiones caídas que no se reclamen dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, al no hallarse constreñido a determinados parámetros constitucionales.—Que en virtud de lo anterior, el legislador tiene amplias facultades de configuración sobre el tema de la prescripción, ya que no constituye un principio ni mucho menos un derecho mínimo constitucional.—Que en ese sentido, no se contraviene el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien el derecho a percibir la pensión es imprescriptible, lo que se regula es la temporalidad para exigir el pago de las pensiones y diferencias vencidas, pero no la pensión en sí misma considerada.—Cabe señalar que el criterio contenido en dicha ejecutoria es aplicable al caso concreto por analogía, ya que en la demanda de amparo se impugnó la constitucionalidad del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, cuyo contenido se reproduce en los artículos 248 de la ley vigente y 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; siendo que en el presente caso los dos primeros son controvertidos por contravenir los derechos a la seguridad social, previsión social y progresividad, al contemplar la figura de la prescripción para reclamar el pago de diferencias e incrementos a pensiones y jubilaciones de más de cinco años anteriores a la solicitud de su pago³⁹.—Se debe precisar que aun y cuando el criterio contenido en la ejecutoria transcrita no es obligatorio para este Tribunal Colegiado por no constituir jurisprudencia en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, en la especie, se considera orientador por las consideraciones que en ella sustentan.—De acuerdo con lo anterior, se concluye que el concepto de violación que se atiende es infundado, ya que los artículos 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogado (cuyo contenido se

³⁹ Asimismo, se invoca como hecho notorio el amparo directo en revisión 5173/2017, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de seis de diciembre de dos mil diecisiete.



reproduce en el 248 de la legislación actual) –que regula la temporalidad para exigir el pago de las pensiones y diferencias vencidas– no viola en perjuicio de la quejosa lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal.—En ese contexto, se estima también ineficaz el concepto de violación, en cuanto afirma la quejosa que el artículo 186 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada (de contenido idéntico al 248 de la citada legislación vigente) resulta inconveniente por transgredir los principios de seguridad social y progresividad, insertos en los numerales 5, inciso h), de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2 y 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador); 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se colige el derecho a la seguridad social, así como el principio de progresividad, como se vio en la ejecutoria transcrita por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se analizó la violación del numeral en comento a los artículos 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 10. y 90. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador); sin embargo, se estima oportuno emprender el estudio de la totalidad de los normativos invocados por la quejosa, dispositivos que estatuyen lo siguiente: Carta de la Organización de los Estados Americanos.—‘Artículo 5. Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios: ... h) La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera. ...’.—Convención Americana sobre Derechos Humanos.—‘Artículo 26. Desarrollo Progresivo.—Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.’.—Protocolo de San Salvador.—‘Artículo 1. Obligación de adoptar medidas.—Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y



de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.’.—‘Artículo 2. Obligación de adoptar disposiciones de derecho interno.—Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.’.—‘Artículo 9. Derecho a la seguridad social.—1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.—2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.’.—Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.—‘Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.’.—‘Artículo 11. 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.—2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como



a los que los exportan.’.—Como se ve, al igual que en la Constitución Federal, en los instrumentos internacionales mencionados existe un reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano, que entre otros aspectos, se rige por el principio de progresividad; protege a las personas contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa; y establece que en caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.—Es así que el reconocimiento constitucional como convencional del derecho a la seguridad social conlleva bases mínimas y principios, que deben integrarse a un sistema que proteja a las personas al momento de su jubilación, así como a sus familiares.—En ese contexto, surgió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (abrogada), que en su artículo 186, tildado de inconstitucional, establece: ‘Artículo 186. El derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible. Las pensiones caídas, las indemnizaciones globales y cualquiera prestación en dinero a cargo del instituto que no se reclame dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, prescribirán a favor del instituto, el que apercibirá a los acreedores de referencia, mediante notificación personal, sobre la fecha de la prescripción, cuando menos con seis meses de anticipación.’.—La disposición normativa transcrita, a consideración de este Tribunal Colegiado, al prever que el derecho a cuantificar la pensión es imprescriptible, no así el derecho a obtener el pago, por sí, no contraviene alguno de los principios o bases mínimas previstos por el artículo 123 constitucional ni en los instrumentos internacionales antes precisados, pues, ni de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni de los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano precisados con anterioridad, se colige la imprescriptibilidad de la acción para obtener el pago de diferencias derivadas de incrementos no efectuados a una pensión.—Ahora, en cuanto a la progresividad del derecho a la seguridad social, es conveniente tener presente que de acuerdo con el artículo 1o. constitucional, los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.—En el entendido de que el principio de progresividad, que interesa destacar para los efectos del caso concreto, implica que los Estados deben dedicar sus esfuerzos a una mejora continuada, rápida y eficaz de las condiciones de existencia de las personas y que, en su modalidad de no regresión, genera la prohibición para el país de dar



marcha atrás en los niveles alcanzados de satisfacción de los derechos que les asisten; además de que dicho principio no impide que se legisle en torno a los derechos humanos para acotarlos y definir sus alcances, tomando en cuenta ciertos parámetros de racionalidad, pues se parte del conocimiento de que tales prerrogativas no son absolutas.—En lo conducente, es aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, consultable en el Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 634, de rubro (sic) y texto siguientes: ‘PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO. El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al principio referido, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.’.— En ese tenor, este Tribunal Colegiado considera que si el artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada (cuyo contenido se reproduce en el (sic) 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor), sólo regula la prescripción sobre el reclamo de las diferencias al incremento de una pensión, entonces se pone de manifiesto que no contraviene el principio de progresividad, al no restringir propiamente el derecho a la seguridad social,



pues no desconoce una base mínima o principio anteriormente establecido con respecto a este derecho previsto en la Constitución o en los tratados internacionales aplicables y, por ende, se estiman igualmente ineficaces los conceptos de violación en este aspecto.—Por último, la quejosa aduce que la sentencia reclamada es ilegal, porque la Sala responsable inobservó el principio pro persona previsto por el artículo 1o. constitucional, ya que en relación con el tema de prescripción de las diferencias solicitadas ante el instituto demandado en el juicio natural, debió aplicarse el criterio más favorable, que es el contenido en la jurisprudencia 114/2009, de rubro: 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.', conforme a la cual el derecho para reclamar los incrementos de la pensión y sus diferencias es imprescriptible; y no la jurisprudencia posterior 2a./J. 8/2017 (10a.), que señala que la acción para demandar el pago de las diferencias derivadas de incrementos no efectuados a la cuota pensionaria está sujeta a prescripción.—El argumento es ineficaz, porque la quejosa parte de la premisa errónea de que las jurisprudencias mencionadas reflejan criterios distintos respecto de la figura de la prescripción y, que por ende, es aplicable el principio pro persona, sin que sea así, conforme a lo que se explica enseguida.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 340/2016, indicó que de conformidad con el artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuyo contenido reproducen los numerales 248 de la ley relativa vigente y 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es prescriptible el pago de las diferencias derivadas de los incrementos a las pensiones a los trabajadores al servicio del Estado.—Nuestro Máximo Tribunal determinó que tal y como se señaló en la tesis aislada 2a. CIV/2015 (10a.) —en la cual se aclaró la jurisprudencia 2a./J. 114/2009— el derecho a la jubilación y a las pensiones son imprescriptibles, a diferencia de los pagos de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas al particular, los cuales sí prescriben a partir de los cinco años siguientes a la fecha en que hubiesen sido exigibles, como se desprende de la siguiente transcripción: 'QUINTO.—Resolución de fondo. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Segunda Sala, conforme al cual es prescriptible el pago de las diferencias derivadas de los incrementos a las



pensiones a los trabajadores al servicio del Estado, en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete (cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente).—Para sustentar este aserto, es pertinente transcribir dos criterios de esta Sala, el primero jurisprudencial y el segundo aislado: «PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.» (Se transcribe).—«PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 114/2009 (*).» (Se transcribe).—En términos de la jurisprudencia transcrita, es imprescriptible el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios. En esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos.—De conformidad con la tesis aislada, las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria, están sujetas al plazo de prescripción que establece el artículo 248 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—El contenido de la ejecutoria que generó esta tesis 2a. CIV/2015 (10a.), corrobora el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, y precisa que solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas al particular.—Las consideraciones expuestas por esta Segunda Sala, a efecto de aclarar la jurisprudencia, versaron precisamente sobre las diferencias que eventualmente pueden adeudarse a los pensionados al cuestionar su correcto incremento. Así es, el asunto que examinó esta Sala —el amparo directo en revisión *****— versó sobre la disminución que resintió la quejosa en el importe de sus prestaciones de seguridad social, con motivo del «ajuste» que se le efectuó por compatibilidad.—En la ejecutoria, expresamente se determinó que la circunstancia de que un derechohabiente no haya demandado el correcto incremento de su cuota diaria, desde el primer momento en que ésta debió ser ajustada, esto es, desde que se actualizaron por primera ocasión los supuestos a los que está condicionada su mecánica de ajuste, no



es razón para estimar consentida tal infracción.—Lo trascendente de la tesis aislada, es que aclara la jurisprudencia 2a./J. 114/2009 en el sentido de que solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas, pues éstas sí están sujetas a prescripción.—Las consideraciones torales de la ejecutoria son las que a continuación se reproducen, para mayor claridad en la solución de esta contradicción de criterios: (Se transcribe).—Así, si bien quedó definido por jurisprudencia que el derecho a reclamar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es imprescriptible, la tesis aislada posterior aclara que tal determinación no debía interpretarse en el sentido de que la acción para reclamar el pago de los montos caídos de tales diferencias no está sujeta al plazo de cinco años desde que fueron exigibles.—En otras palabras, con la tesis posterior, se precisan los alcances de la jurisprudencia, con el propósito de definir si el instituto de seguridad social se encuentra o no obligado a pagar a sus pensionados todas aquellas cantidades que les hubiera dejado de cubrir con motivo de su incorrecta cuantificación y/o liquidación desde el momento en que tal deficiencia ocurrió, es decir, desde que se actualizaron las condiciones para que operara su mecánica de incremento.—A partir de esa premisa, esta Segunda Sala estableció que si el derecho a reclamar el otorgamiento de una pensión, se actualiza día con día, igual suerte debe correr la prerrogativa relativa a exigir sus diferencias, motivo por el cual deben estimarse prescritas aquellas cantidades que se reclamen después de haber transcurrido el plazo de cinco años desde la fecha en que debió efectuarse su ajuste, pues a partir de ese momento tales diferencias eran exigibles al instituto de seguridad social en tanto que ya son cuantificables.—En ese orden, la aclaración realizada fue con el propósito de precisar que solamente el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el diverso a obtener el pago de aquellas cantidades que no le fueron oportunamente cubiertas, pues dichas diferencias son exigibles día con día desde el momento en que debieron ser liquidadas y, por tanto, su reclamo sí se encuentra sujeto al plazo mencionado.—Si se toma en cuenta que el incremento de una cuota pensionaria implica la modificación positiva de su importe de forma periódica en cada ocasión que se actualicen los requisitos establecidos para tal efecto en la ley, resulta patente que sólo es posible definir su correcta cuantificación mediante la revisión y, eventualmente, corrección desde su primer incremento, ya que la base a partir de la cual se calculan el segundo y



ulteriores ajustes es, precisamente, el aumento que le precede, por lo que si alguno de ellos es incorrecto, los subsecuentes también lo son.—Sin embargo, tal circunstancia no es razón para concluir que las cantidades que debieron adicionarse a la cuota diaria, con motivo de su ajuste, no hayan sido exigibles por parte del pensionado al instituto de seguridad social desde que se configuraron las condiciones a las que estaba sujeta su mecánica de incremento, pues son cuantificables desde ese momento, al estar definidos en la ley los elementos que se requieren para tal efecto.—En ese orden de ideas, es que resulta congruente la distinción precisada por esta Sala en el sentido de que el derecho a que se cuantifique correctamente una pensión es imprescriptible, mas no el relativo a obtener el pago de aquellas cantidades que no fueron oportunamente cubiertas, pues dichas diferencias fueron exigibles desde el momento en que debieron ser liquidadas.—Finalmente, la precisión efectuada por la tesis aislada 2a. CIV/2015 (10a.), es aplicable también en aquellos casos en que el derechohabiente haya visto disminuido el importe de su pensión con motivo de su ajuste por compatibilidad, pues las diferencias que tal ajuste negativo haya generado son igualmente cuantificables desde que se le aplicaron por primera ocasión.—Como corolario de todo lo anterior, las diferencias que eventualmente resulten del ajuste a la cuota pensionaria sí están sujetas al plazo de prescripción en términos del artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 248 de la ley relativa vigente ...'.—Dicha contradicción dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, febrero de 2017, Tomo I, página 490, de rubro (sic) y texto siguiente: 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS NO EFECTUADOS A LAS CUOTAS RELATIVAS, OPERA RESPECTO DE LAS QUE CORRESPONDEN A PERIODOS ANTERIORES A 5 AÑOS A LA FECHA EN QUE SE SOLICITÓ LA RECTIFICACIÓN. La imprescriptibilidad del derecho para demandar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado



es inaplicable para reclamar los montos caídos o vencidos de dichas diferencias, pues su incorrecta integración es un acto de tracto sucesivo que se actualiza día con día mientras no se rectifique, en términos del artículo 186 de la ley de aquel organismo, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 —cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 248 de la ley relativa vigente y 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado— en virtud de que esas cantidades se generaron en un momento determinado y no se cobraron a partir de la fecha cierta en que fueron exigibles. Por tanto, la prescripción de la acción de pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de jubilaciones y pensiones, opera respecto de las que corresponden a periodos anteriores a 5 años a la fecha en que se solicitó la rectificación.’.—Lo anterior, a consideración de este órgano colegiado, pone de manifiesto que la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.) no supera, modifica o abandona el entendimiento de la jurisprudencia 2a./J. 114/2009 y de la tesis aislada 2a. CIV/2015, pues estas últimas no fueron sustituidas ni interrumpidas, es decir, no quedó superado, modificado o abandonado el criterio ahí plasmado, sino que la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal reiteró el criterio sostenido en dichas ejecutorias, respecto a que el instituto demandado sólo se encuentra constreñido al pago de diferencias hasta por un periodo de cinco años anteriores a la fecha en que se reclamaron y no desde que se otorgó la pensión al demandante y, en ese tenor, no es factible establecer que exista un criterio más favorable que otro, como lo aduce la quejosa.—En tal virtud, es correcto que a efecto de resolver la problemática planteada por la demandada respecto de la prescripción, la Sala haya tomado en cuenta las jurisprudencias 114/2009 y 2a./J. 8/2017 (10a.), por estar vigentes y complementar entre sí la interpretación del Alto Tribunal del País en relación con la temática mencionada.—En diverso aspecto, en su primer concepto de violación, sostiene la quejosa que la sentencia reclamada viola en su perjuicio las garantías contenidas en los artículos 14, 16 y 17, dado que alega que la Sala analizó y resolvió inexactamente su pretensión respecto del ajuste del concepto 02 Despensa, que se paga de manera adicional a la pensión de la actora, pues consideró que el citado concepto no fue autorizado para todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sino sólo a los trabajadores operativos, excluyéndose al personal civil y personal militar, que por ello no procede su reclamo por parte de los pensionados; que la actora no logró acreditar que los



incrementos a los conceptos bono de despensa y previsión social múltiple hayan sido otorgados de manera general a todos los trabajadores de la Administración Pública Federal; que si bien con los Manuales de Percepciones invocados por la actora, ordenó un incremento al concepto de despensa y éste fue general por lo que hace a los rangos de mando, enlace y operativos, lo cierto es que excluyeron a los puestos que por su rama de especialización técnica o profesional, requieren un tratamiento particular y que son identificados como categorías y se excluyó al personal de mando y enlace.—Aduce la quejosa que la Sala no analizó en forma exacta lo argumentado por ella en su demanda referente a que conforme al último párrafo del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones que se otorgan a los jubilados, entre ellas bono de despensa, se deben incrementar en la misma proporción en que se aumenten a los trabajadores en activo y, que si bien era cierto, que en la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)», se señaló que para considerar procedente el aumento de la prestación bono de despensa que se paga a los jubilados y pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado deben actualizarse los siguientes requisitos: i) que hayan sido aumentadas de manera general a los trabajadores en activo; ii) que resulten compatibles con los pensionados; y, iii) que sean proporcionales.—Por lo que alega que el Máximo Tribunal concluyó que un jubilado sólo tendría derecho al incremento de su pensión cuando éstos se otorguen a la totalidad de los trabajadores en activo (generalidad) que son los trabajadores del servicio civil (no el personal militar) de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y que, por ende, era incorrecta la forma en que la Sala responsable resuelve la pretensión de ajuste del concepto de despensa solicitada por la actora, pues pasa por alto que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la generalidad a que se refiere el último párrafo del artículo 57 aludido, sólo se refiere a los trabajadores del personal civil y es procedente el ajuste de las pretensiones que sean compatibles a los pensionados, si los ajustes relativos se autorizan además del personal operativo, al personal de mando y enlace y, no solamente a los primeramente citados (operativos); lo anterior conforme a lo sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)».—Añade que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación citó textualmente el contenido del artículo 10 de los



Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en los cuales claramente se hace la distinción de los servidores públicos que integran la Administración Pública Federal, siendo los siguientes: el personal civil y el personal militar; y dentro del personal civil, se advierte que se subdivide en: personal operativo, mando y enlace.—Consideraciones que estima incorrectas pues las categorías no son un tipo de puesto o cargo diferente, sino que pertenecen a cualquiera de los niveles del 1 al 11 del personal operativo, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos, pero de ninguna forma constituyen las categorías un puesto o cargo nuevo o diferentes a la «del» personal operativo, o al personal de mando y/o enlace.—Luego entonces, la Sala responsable debió atender a lo previsto en el Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicados respectivamente en el Diario Oficial de la Federación los días veintinueve de mayo de dos mil quince, treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis y treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, que establecen el incremento del concepto despesa de manera general al personal 'operativo', 'mando' y 'enlace' de la Administración Pública Federal, y que derivó por consecuencia en el incremento mensual del concepto 02 Despesa de la siguiente forma: de junio del año dos mil quince a mayo de dos mil dieciséis, al importe de \$365.00; de junio del año dos mil dieciséis a mayo del dos mil diecisiete, al importe de \$465.00; y de junio del año dos mil diecisiete en adelante, al importe de \$565.00; por lo que alega que la sentencia reclamada no es congruente ni exhaustiva con la litis planteada, pues alega que no resolvió en forma congruente y total las prestaciones sometidas a la consideración de la Sala responsable.—Es ineficaz el concepto de violación resumido, en atención a las siguientes consideraciones.—A fin de resolver lo conducente, es necesario tomar en cuenta las consideraciones expuestas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dilucidar la contradicción de tesis 205/2016, en sesión de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, la cual versó sobre el tema en examen.—En primer lugar, el Alto Tribunal explicó que, acorde con el artículo 57 de la ley del instituto enjuiciado, vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, así como el 43, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expi-



de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los pensionados tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre que les resulten compatibles.—En ese sentido, determinó que cuando un pensionado reclame el pago del incremento a los conceptos 02 Bono de despensa y 03 Previsión social múltiple, que se otorga a los trabajadores en activo, estará sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos, concretamente: a) Que hayan sido aumentadas de manera general a los trabajadores en activo; b) Que resulten compatibles con los pensionados; y, c) Que sean proporcionales.—Señaló que la compatibilidad se relaciona con el hecho de que exista una disposición legal que prevea que los pensionados tienen derecho a percibir, además de su pensión, otras prestaciones en dinero que también recibe el personal en activo.—Manifestó que la generalidad consiste en que el incremento beneficie a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal.—Finalmente, destacó que la proporcionalidad implica que los aumentos que reciban los pensionados deben corresponder, en concepto y cantidad, a los que se paguen a los trabajadores en activo.—Con apoyo en esas explicaciones, concluyó que un jubilado o pensionado por el instituto demandado, sólo tendrá derecho al incremento de su pensión cuando esos mismos incrementos se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo, esto es, los trabajadores del servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los que, de acuerdo con el Manual de Percepciones relativo comprenden: a) Al personal operativo; b) A las categorías referentes a los puestos de los niveles salariales que requieren un tratamiento particular; y, c) A los de mando y de enlace.—Luego de reproducir el contenido de los oficios circulares emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, destacó que el incremento al pago de sueldos y salarios, así como otras prestaciones a los trabajadores de la Administración Pública Federal, entre las cuales están la 02 Bono de despensa y 03 Previsión social múltiple, se autorizó únicamente para el personal operativo.—En ese sentido, concluyó que si tales rubros no fueron otorgados de manera general a la totalidad de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es evidente que no se actualiza la hipótesis contenida en los artículos 57 de la legislación abrogada y 43 del reglamento vigente para el otorgamiento del incremento de las prestaciones de mérito, ante el incumplimiento del requisito de generalidad.—De las explicaciones que anteceden derivó la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)», publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de*



la Federación, Décima Época, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, página 1036, cuyo contenido es: 'BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. De los oficios citados se advierte que se comunicó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la autorización del incremento de diversas prestaciones, entre las cuales se encontraban las etiquetadas como «previsión social múltiple» y «bono de despensa», destinadas única y exclusivamente al personal operativo de la Administración Pública Federal con curva del sector central, excluyéndose, por tanto, a los servidores públicos de mando y de enlace, con lo cual se justifica que el otorgamiento de los referidos incrementos no es general. Ahora bien, los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, en términos generales disponen que los pensionados y jubilados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles. Consecuentemente, si los incrementos referidos no se autorizaron para todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sino únicamente para el personal operativo, es evidente que los incrementos a las prestaciones denominadas «previsión social múltiple» y «bono de despensa», no se otorgaron de manera general a los trabajadores en activo y, por ello, no procede su reclamo por parte de los pensionados.'—Este órgano judicial considera que el criterio jurisprudencial transcrito sí resulta compatible con las condiciones del caso y resultaba apto para orientar la solución del asunto, cuya aplicación resulta obligatoria para este tribunal y la Sala en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.—En efecto, no debe perderse de vista que el reclamo de la quejosa, al margen de la cita de los Manuales de Percepciones o de los oficios circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sólo encuentra sentido en función de la norma reglamentaria que prevé el derecho cuyo reconocimiento pretende.—Es decir, la pretensión de la solici-



tante del amparo en el juicio de nulidad encontró asidero jurídico en los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada conforme al cual, los pensionados tendrán derecho en su proporción a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre que les resulten compatibles; así como en el artículo 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—En cambio, los Manuales de Percepciones correspondientes a dos mil once, dos mil doce y dos mil trece fueron invocados a efecto de demostrar que, determinadas categorías laborales de empleados públicos de la Administración Pública Federal han recibido incrementos en el monto de una prestación homóloga con la que percibe la demandante bajo el rubro ‘bono de dispensa’.—Por ello, el criterio jurídico que subyace a la jurisprudencia transcrita, obligatorio para la Sala y para este órgano judicial, no se limita al alcance de los oficios 307-A.-2942, 307-A.-3796 y 307-A.-2468, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni resulta aplicable únicamente a los casos en que el reclamo de los pensionados se funde en dichos instrumentos.—Por el contrario, el criterio jurídico obligatorio estriba en la interpretación de los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el 43, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—Lo anterior, en el entendido de que la interpretación vinculante de dichos preceptos es en el sentido de que los requisitos para acceder al beneficio que prevén son: 1) compatibilidad, que se relaciona con el hecho de que exista una disposición legal que prevea que los pensionados tienen derecho a percibir, además de su pensión, otras prestaciones en dinero que también recibe el personal en activo; 2) generalidad, que consiste en que el incremento beneficie a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal (operativo, mandos medios y enlace, y categorías referentes a los puestos de los niveles salariales que requieren un tratamiento particular); y, 3) proporcionalidad, que implica que los aumentos que reciban los pensionados deben corresponder, en concepto y cantidad, a los que se paguen a los trabajadores en activo.—Por ello, como se adelantó, la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)» es compatible con el caso, dado que el tema fundamental



debatido en el juicio de origen fue el incremento de prestaciones percibidas en adición a la pensión, reclamo que se sustentó en los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, cuyo alcance fue materia de pronunciamiento en dicha jurisprudencia.— De tal forma que aun cuando el ajuste al rubro de ‘bono de despensa’ se hubiera efectuado en términos de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal correspondientes a dos mil once, dos mil doce y dos mil trece, no así conforme a los oficios circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Sala seguía vinculada a resolver el caso conforme a la interpretación realizada por el Alto Tribunal en cuanto al alcance del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada.—Incluso, se debe hacer notar que la Sala analizó el caso a la luz de los oficios 307-A.-2942, 307-A.-3796, 307-A.-2468, 307-A.-1504, 307-A.-2021 y 307-A.-2291, de los que concluyó que se autorizó el multicitado incremento al pago de sueldos y salarios, así como a todas las prestaciones a los trabajadores de la Administración Pública Federal, entre las cuales están el BONO DE DESPENSA, únicamente para el personal operativo de las dependencias y entidades que rigen la relación laboral por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, con curva salarial de sector central, y entidades de los apartados A y B, con curva específica que actualizan sus tabuladores con el incremento salarial de la curva de sector central, excluyendo así a los servidores públicos de mando medio y enlace; lo que se traduce en que la Sala justipreció que el aumento no era general.—Aunado a lo anterior, cabe precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que si bien en el juicio de nulidad, es posible incorporar a la instancia jurisdiccional aspectos no ventilados en sede administrativa, el que se haya hecho referencia a los manuales en mención tampoco decanta en el aumento pretendido.—Para evidenciar lo anterior, importa retomar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que el aumento a que se refiere el artículo 57 de la ley abrogada del instituto demandado y el 43 del reglamento aplicable a los pensionados en el régimen del artículo décimo transitorio, se reputa general cuando su aplicación se extiende al universo de los trabajadores que conforman la Administración Pública Federal, según se desprende del texto de la ejecutoria de la que derivó el criterio jurisprudencial aplicado por la Sala y retomado por este Tribunal Colegiado: ‘... De lo anterior se desprende que un jubilado o pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sólo tendrá derecho



al incremento de su pensión cuando esos mismos incrementos se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo –requisito de generalidad–; que son los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. ...’.—Para comprender cuáles trabajadores constituyen la totalidad de la Administración Pública Federal, debe atenderse al contenido de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes entre dos mil quince a dos mil diecisiete, particularmente al artículo 10 de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para advertir que el personal se clasifica como operativo, mando y enlace, aunado a la existencia de otro tipo de plazas que, por su rama de especialización técnica o profesional, requieren un tratamiento particular y son identificados como ‘categorías’.—Así, se desprende del dispositivo analizado, dado que su contenido es la reiteración del expresado en los manuales de dos mil once a dos mil trece, precepto que dispone: ‘Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo, comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías, comprende los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; y, c) Mando y de enlace, comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los



tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y II. Personal militar, comprende las percepciones de los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones del personal militar en los términos de las disposiciones aplicables.—En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.’.—De la reproducción del precepto se advierte que dentro de la Administración Pública Federal existen dos grandes clasificaciones de personal: el civil y el militar.—Respecto del primero —que es el que al presente asunto interesa, dado que el órgano de seguridad social al cual se reclama el aumento, es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado—, la norma refiere la división del personal en diversos grupos: operativo, enlace y mandos, además de la clasificación por sus características particulares en ‘categorías’.—Ello significa que dentro de la estructura de los funcionarios gubernamentales, además de los puestos: operativo, enlace y mandos, existen otras categorías, y todos ellos conforman el universo de la Administración Pública Federal. Por consiguiente, para que los pensionados y jubilados tengan derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas a los trabajadores en activo, dicho aumento debe ser compatible, además de generalizado, entendiéndose por este último que su aplicación favorezca al universo de los operarios gubernamentales.—A partir de lo anterior, queda claro que la parte quejosa no tiene derecho al incremento de los rubros bono de despensa y previsión social múltiple, conforme a los Manuales de Percepción de la Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (sic), emitidos entre dos mil quince a dos mil diecisiete.—Es así porque, en lo referente a la prestación bono de despensa, de los propios manuales se desprende que el incremento únicamente benefició al personal de mando, enlace y operativo, como incluso así lo reconoce la peticionaria, excluyéndose otro tipo de plazas que por su rama de especialización técnica o profesional requieren de un tratamiento particular y que son identificados como ‘categorías’.—Así se desprende del texto del artículo 30 de dichos manuales, conforme al texto vigente entre dos mil quince y dos mil dieciséis, y el 31 vigente en dos mil diecisiete:



Fecha	Artículo	Redacción
2015	30	La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$365.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.
2016	30 (sic)	La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$465.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.
2017	31	La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$565.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace, que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central.

De tal suerte que al no haberse otorgado el aumento al rubro de bono de despensa de forma general, conforme a los manuales en comento, ello porque, se insiste, se excluyó a las plazas que por su rama de especialización técnica o profesional requieren de un tratamiento particular y que son identificados como 'categorías'; entonces, tampoco es procedente aplicar tal aumento a los pensionados y jubilados del instituto.—Por ende, no se satisface el requisito de generalidad previsto en los precitados numerales 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto.—En síntesis, aun cuando en los manuales referidos se hubiera ampliado el ámbito de aplicación de los aumentos de los rubros pretendidos, en algunos casos, a niveles de mandos medios y enlace, no se puede estimar generalizado, pues en ninguno de ellos se han considerado a las categorías como beneficiarias de dichos aumentos; de ahí que prevalezca la misma razón que la informada en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)» para estimar improcedente el aumento, ya que para estimarlo general se requiere que éste haya sido aplicado a todos los niveles del personal de la Administración Pública Centralizada, bastando que se excluya uno solo de sus niveles, como en el caso son las categorías, para estimar que dicho presupuesto no se actualiza; de ahí la ineficacia del planteamiento.—De ahí que debe desestimarse lo alegado por la quejosa referente a que los manuales sí ordenaron el aumento de manera



general, respecto del concepto bono de despensa; toda vez que al margen de los argumentos expuestos por la Sala del conocimiento, lo cierto es que no se demostró que el aumento sea general y, por ende, en nada le beneficia que refiera que con los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal le son aplicables, pues el aspecto que define el derecho al aumento pretendido deriva de que las prestaciones sean aumentadas de manera general, supuesto que no se cumple, conforme a la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)».—Por último, a mayor abundamiento, la improcedencia al aumento pretendido no supone una violación a los principios que rigen materia de derechos humanos, particularmente, en el rubro de seguridad social, pues en realidad con la determinación no se está disminuyendo una prerrogativa que previamente se hubiera reconocido a los pensionados, sino que únicamente se constata que, conforme a los lineamientos expuestos por el legislador para acceder a ella, no se cumple con uno de los requisitos requeridos, esto es, el de que el aumento sea general.—Sin que se advierta transgresión alguna a los principios de exhaustividad y congruencia, pues la Sala sí resolvió la litis planteada.—Es decir, la negativa del incremento en el pago de prestaciones adicionales a la cuota de pensión de la parte demandante, no implica una disminución en el derecho a la seguridad social tutelado por el artículo 123 constitucional, 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y 17 del Protocolo de San Salvador ya que, en resumidas palabras, éste impone como obligación inherente al Estado garantizar el beneficio de seguridad social para los trabajadores en situación de retiro; prerrogativa que se cumple con el derecho a obtener una pensión, el cual está regulado en el orden jurídico nacional a través de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual, además, y en el caso, en el reglamento para pensionados del régimen transitorio, no sólo prevé el otorgamiento de pensiones y jubilaciones, sino beneficios adicionales a éstas, como su incremento anual, así como el de las prestaciones en dinero que sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles y el pago de una gratificación anual.—Así, el pago de prestaciones adicionales, incrementadas o no, constituye por sí una prerrogativa que dota de mayor contenido al derecho humano a la seguridad social, en tanto que atribuye más beneficios derivados de la situación de retiro que el solo pago de una pensión; de ahí que la decisión asumida por la Sala, convalidada por



este órgano colegiado, no supone disminución alguna en el grado de protección al derecho de seguridad social, ya que la tutela de dicha prerrogativa no se deriva de la cantidad que se reconoce a los pensionados ni de la posibilidad de que ésta pueda ser mayor bajo determinadas circunstancias, sino de que el régimen que el Estado haya desarrollado para su protección garantice a los beneficiarios la percepción de una cantidad para solventar sus necesidades básicas que, como se ha explicado, se satisface con la pensión y, por mayoría de razón, se robustece con el reconocimiento de pagos adicionales a dicha cuota aun cuando no sean incrementados.—Sobre el particular es aplicable, por compartir el criterio que en ella se sustenta, (sic) tesis aislada I.8o.A.7 A (10a.) del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, abril de 2012, Tomo 2, página 1963, que establece: ‘SEGURIDAD SOCIAL. EL RÉGIMEN DE LA PENSIÓN POR JUBILACIÓN SATISFACE LA EXIGENCIA DEL NÚCLEO DURO DEL DERECHO HUMANO RELATIVO. El derecho a la seguridad social está reconocido como uno de los derechos humanos de eficacia internacional, que participa con los demás de las características de universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia, en cuanto contribuye a asegurar que las personas alcancen una vida plena y digna, cuyo reconocimiento a nivel normativo impone a los Estados la obligación de respetarlos, protegerlos y satisfacerlos y, concretamente, a los operadores de las normas que los consagran, de utilizar el principio *pro homine* en su interpretación. De ahí que el Estado Mexicano, a través de su Poder Legislativo, ha sentado las bases conforme a las cuales se desarrolla el derecho a la seguridad social en el rubro de jubilación, las que establecen el derecho de los trabajadores a recibir una pensión jubilatoria de acuerdo con las aportaciones realizadas al régimen de seguridad social, según se ha interpretado por el Más Alto Tribunal del País. En este sentido, debe tenerse presente que tratándose de los derechos etiquetados como «sociales», los pactos internacionales imponen a los Estados un conjunto de deberes que pueden considerarse el «núcleo duro» del derecho y luego, esperan de ellos que amplíen su eficacia, preponderantemente, en la medida en que lo permitan las condiciones económicas del país. Por ende, el régimen de seguridad social en el ramo específico de la pensión por jubilación satisface la exigencia nuclear del derecho relativo reconocido en los instrumentos internacionales, en cuanto garantiza a los beneficiarios la percepción de una cantidad para solventar sus necesidades apremiantes, la que en términos de la ley se incrementa periódicamente



de acuerdo con los factores de indexación aplicables. Cabe señalar que para considerar que se vulnera el mencionado derecho humano, al otorgarse una pensión como la indicada, es necesario que se acredite que el mecanismo utilizado lo desnaturaliza, hace nugatorio el fin perseguido y no permite la subsistencia del jubilado en condiciones dignas, de acuerdo con las condiciones sociales, culturales y económicas de la población.'.—Similares consideraciones sostuvo este órgano colegiado al resolver, por unanimidad de votos, el amparo directo DA. 639/2018, correspondiente a la sesión de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, siendo relatora la Magistrada Martha Llamile Ortiz Brena; así en el amparo directo DA. 769/2018, resuelto en la sesión de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, siendo relatora la Magistrada Ma. Gabriela Rolón Montaña.—Por lo expuesto y fundado, se resuelve: ÚNICO.—La Justicia de la Unión NO AMPARA NI PROTEGE a *****, contra el acto y autoridad que se precisan en el resultando primero de esta ejecutoria."

7. Octavo Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, en apoyo al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Resolución dictada en el amparo directo 663/2018 (número interno del órgano auxiliar 225/2019), aprobada por unanimidad de votos en la sesión de veintiocho de marzo del dos mil diecinueve, la cual, en la parte que interesa, tiene el contenido siguiente:

"QUINTO.—Estudio. Los peticionarios de amparo señalan, en esencia, que la responsable realizó un incorrecto estudio y valoración de pruebas en relación con el incremento al concepto de bono de despensa.—Consideran que en el juicio se demostró de manera total, con apego a los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años 2015, 2016 y 2017, que la percepción del referido concepto es compatible con la pensión que reciben, los que, para su corroboración, están disponibles en la página de Internet del Diario Oficial de la Federación.—Asimismo, indican que con las hojas únicas de servicios, expedidas por el instituto demandado que se ofrecieron en juicio, se prueba la percepción del citado concepto de bono de despensa, por lo que, a su consideración, se reúne el requisito de generalidad.—Mencionan que el Pleno del Primer Circuito



determinó en la jurisprudencia PC.I.A. J/71 A (10a.), de rubro: 'BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. FACTORES PARA DETERMINAR SI LOS AUMENTOS APLICADOS A LOS TRABAJADORES EN ACTIVO, A TRAVÉS DE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A-4064, 307-A-3796, Y 307-A-2468 EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SON COMPATIBLES A LOS PENSIONADOS PARA EFECTOS DEL ARTÍCULO 57, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).', la procedencia y compatibilidad de los pensionados para exigir el pago y actualización del concepto debatido, criterio que consideran obligatorio desde el once de julio de dos mil dieciséis.—Indican que la responsable no valoró la referida jurisprudencia, realizando una incorrecta interpretación de ésta, por lo que consideran es incongruente en el dictado de la sentencia reclamada.—Insisten en que se reúnen los requisitos de generalidad, actualizándose de manera puntual el supuesto de procedencia de los incrementos del concepto de bono de despensa, el cual les fue reconocido y otorgado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como complemento a su pensión por jubilación, lo que se ve reflejado en los talones de pago de pensión que fueron presentados durante el juicio.—Los anteriores argumentos son infundados, como se explica a continuación.—En principio, es importante tomar en cuenta las consideraciones y fundamentos legales en los que se basó la responsable para reconocer la validez de la resolución impugnada consistente en la procedencia del incremento al concepto de bono de despensa, el cual es percibido por los quejosos como parte de su pensión.—Del análisis al último párrafo del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se desprende que los pensionados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.—Cuando un pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado reclama el pago de los incrementos del concepto de bono de despensa, que se otorga a los trabajadores en activo, estará sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos para que tenga derecho al aumento del monto de esas prestaciones, que son: -Que hayan sido aumentadas de manera general a los trabajadores en activo; -Resulten compatibles con los pensionados; y, -Sean proporcionales.—Un jubilado o pensionado por el referido instituto sólo tendrá derecho al incremento de pensión cuando



esos incrementos se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo –requisito de generalidad– que son los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.—Si bien el concepto de bono de despensa al pasar de los años ha sufrido diversos incrementos para los trabajadores en activo, también es que la parte actora no acreditó que el otorgamiento de los referidos incrementos sea general a todos los trabajadores en activo.—Conforme a lo dispuesto por el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la falta de exhibición de diversos medio de prueba por parte de la actora a fin de evidenciar que los incrementos cuya aplicación y pago retroactivo demandan, se otorgaron a la totalidad de los trabajadores en activo, no obstante de asistirles la carga de la prueba al respecto a fin de respaldar sus argumentos y pretensiones, hace que prevalezca la presunción de legalidad de la que gozan los actos de autoridad.—Como se puede advertir, la responsable esencialmente consideró que los entonces actores no ofrecieron alguna prueba con la que demostraran que el aumento al concepto de bono de despensa se otorgó de manera general a la totalidad de los trabajadores en activo.—Sobre el tema de generalidad, en relación con el pago del concepto de bono de despensa, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.),⁴⁰ resolvió que para que proceda el

⁴⁰ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1036, registro: 2013782, de contenido siguiente: "BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942 DE 18 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796 DE 1 DE AGOSTO DE 2012, 307-A.-2468 DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. De los oficios citados se advierte que se comunicó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la autorización del incremento de diversas prestaciones, entre las cuales se encontraban las etiquetadas como 'previsión social múltiple' y 'bono de despensa', destinadas única y exclusivamente al personal operativo de la Administración Pública Federal con curva del sector central, excluyéndose, por tanto, a los servidores públicos de mando y de enlace, con lo cual se justifica que el otorgamiento de los referidos incrementos no es general. Ahora bien, los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el



aumento de las prestaciones en dinero respecto de los pensionados, primero debe reflejarse el aumento de manera general, en beneficio de todos los trabajadores en activo, esto es, que el incremento necesariamente debe beneficiar a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal.—De acuerdo con lo anterior, cuando un pensionado en juicio reclama el aumento del ‘bono de despensa’ en la misma proporción en que fueron otorgados para los trabajadores en activo, debe demostrar el incremento en esos conceptos y que éste se otorgó de manera general a todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal.—Por consiguiente, un jubilado o pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado sólo tendrá derecho al incremento de su pensión cuando se demuestre que esos incrementos se otorgaron a la totalidad de trabajadores en activo –requisito de generalidad–; que son los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen.—Ahora, dicho aumento se reputa general cuando su aplicación se extiende al universo de los trabajadores que conforman la Administración Pública Federal, tal como lo estableció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria emitida de la referida contradicción de tesis 205/2016, según se desprende del texto que ahora se reproduce: ‘De lo anterior se desprende que un jubilado o pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sólo tendrá derecho al incremento de su pensión cuando esos mismos incrementos se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo –requisito de generalidad–; que son los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada Ley del Instituto de

que se expide la Ley de dicho Instituto, en términos generales disponen que los pensionados y jubilados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles. Consecuentemente, si los incrementos referidos no se autorizaron para todos los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sino únicamente para el personal operativo, es evidente que los incrementos a las prestaciones denominadas ‘previsión social múltiple’ y ‘bono de despensa’, no se otorgaron de manera general a los trabajadores en activo y, por ello, no procede su reclamo por parte de los pensionados.”



Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. ...'.—Cabe señalar que para definir quiénes son los trabajadores que constituyen la totalidad de la Administración Pública Federal, debe tomarse en cuenta el contenido de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes entre dos mil once a dos mil diecisiete, particularmente su artículo 10, para advertir que el personal se clasifica como operativo, mando y enlace, aunado a la existencia de otro tipo de plazas que, por su rama de especialización técnica o profesional, requieren un tratamiento particular y son identificados como 'categorías'.—Así, se desprende del dispositivo analizado, correspondiente a dos mil diecisiete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de esa anualidad, dado que su contenido es la reiteración del expresado en los manuales de los años que refieren los quejosos que disponen lo siguiente: 'Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo, comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías, comprende los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace, comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y II. Personal militar, comprende las percepciones de



los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones del personal militar en los términos de las disposiciones aplicables.— En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.’.—De la reproducción del precepto se advierte que dentro de la Administración Pública Federal existen dos grandes clasificaciones de personal: el civil y el militar.—Respecto del primero —que es el que al presente asunto interesa, dado que el órgano de seguridad social al cual se reclama el aumento, es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado—, la norma refiere la división del personal en diversos grupos: operativo, enlace y mandos, además de los clasificados por sus características particulares en ‘categorías’.—Ello significa que dentro de la estructura de los funcionarios gubernamentales, además de los puestos: operativo, enlace y mandos, existen otras ‘categorías’, y todos ellos conforman el universo de la Administración Pública Federal. Por consiguiente, para que los pensionados y jubilados tengan derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas a los trabajadores en activo; dicho acrecentamiento debe ser compatible, además de generalizado, entendiéndose por este último que su aplicación favorezca al universo de los operarios gubernamentales.—En ese contexto, les corresponde demostrar a los quejosos que el incremento del bono de despensa se hizo al referido universo de los operarios gubernamentales, esto es, operativo, enlace y mandos, así como a las otras categorías.—De acuerdo con lo anterior, cuando un pensionado en juicio reclama el aumento del ‘bono de despensa’ en la misma proporción en que fueron otorgados para los trabajadores en activo, debe demostrar el incremento en esos conceptos y que éste se otorgó de manera general a todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal, no sólo a un sector.—En el caso concreto, de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, correspondientes a 2015, 2016 y 2017, se aprecia lo siguiente: Para el año de 2015:⁴¹ ‘Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$365.00

⁴¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes veintinueve de mayo de dos mil quince.



mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.’.—El correspondiente a 2016:⁴² ‘Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$465.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.’.—Para el año de 2017:⁴³ ‘Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$565.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace, que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central.’.—Como se observa de los citados ordenamientos jurídicos, los incrementos en la ayuda de despensa se hicieron para los trabajadores operativos, de mando y de enlace, sin incluir a las categorías. De ahí que, contrariamente a lo alegado por los quejosos, con los Manuales de Percepciones de referencia no se demuestra la generalidad del aumento de la ayuda de despensa, ya que no se advierte que dicho aumento favoreciera al universo de los operarios gubernamentales. Por tanto no se cumple con el requisito de generalidad a que hace referencia el Alto Tribunal del País.—Por consiguiente, fue correcto que la responsable resolviera que los hoy quejosos no demostraron que el incremento del concepto de bono de despensa se hubiera hecho de manera general, esto es, al universo de los operarios gubernamentales, pues de los referidos ordenamientos jurídicos no se desprende que así hubiera sido, ni es suficiente, como ahora lo pretenden, presentar los comprobantes de pago que se anexaron a la demanda, pues dichas documentales únicamente demuestran que han percibido el citado concepto pero no es apto para probar el requisito de generalidad.—En ese orden de ideas, son inoperantes los argumentos de los peticionarios de amparo en los que consideran que le es aplicable el criterio jurisprudencial contenido en la tesis PC.I.A. J/71 A (10a.) del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro (sic): ‘BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. FACTORES PARA DETERMINAR SI LOS AUMENTOS APLICADOS A LOS TRABAJADORES EN ACTIVO, A TRAVÉS DE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A-4064, 307-A-3796, Y 307-A-2468 EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SON COMPATIBLES A LOS PENSIONADOS PARA EFECTOS DEL ARTÍCULO 57, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).’.—Lo anterior se califica de esa

⁴² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis.

⁴³ Publicado en el referido medio oficial el treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete.



manera, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya definió el tema en relación con el concepto de generalidad, en la ejecutoria que dio origen a la citada jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.).—Sin que se actualice una aplicación retroactiva del referido criterio, toda vez que, como lo definió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 12/2018 (10a.),⁴⁴ no existe un problema de retroactividad de la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.) y no tiene efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, en atención al criterio jerárquico que dicta la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o en Salas, prevalece sobre la que emitan los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito.—En ese orden de ideas, también es inoperante el argumento de los peticionarios de amparo en el que manifiestan que no le es aplicable la citada jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.),

⁴⁴ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, Tomo II, marzo de 2018, página 1265, registro: 2016317, de rubro (sic) y texto siguientes: "BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 13/2017 (10a.), DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO TIENE EFECTOS RETROACTIVOS RESPECTO DE LAS EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. Conforme a las consideraciones de la contradicción de tesis 182/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los parámetros de carácter competencial/orgánico que tutelan la obligatoriedad de la jurisprudencia para los operadores jurídicos dentro de los procesos jurisdiccionales son el jerárquico, el de jerarquía y competencia territorial, y el de temporalidad; el criterio jerárquico tiene su fundamento en el artículo 217, párrafo primero, de la Ley de Amparo, en tanto dispone que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o en Salas, es obligatoria para los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito; dicho en sentido negativo, los criterios jurisprudenciales de estos dos últimos no son obligatorios para la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni la vinculan en determinado sentido. En virtud de lo anterior, si los Tribunales Colegiados de Circuito emitieron jurisprudencia definiendo la procedencia de los incrementos a los conceptos de bono de despensa y previsión social múltiple, en la misma proporción a los aumentos de los salarios de trabajadores en activo, y posteriormente, la Segunda Sala integró la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), de título y subtítulo: 'BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.', no existe un problema de retroactividad de la jurisprudencia y no tiene, desde luego, efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, en atención al criterio jerárquico que dicta que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Pleno o en Salas, prevalece sobre la que emitan los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito; en todo caso, la jurisprudencia de la Segunda Sala es obligatoria para todos éstos en atención al criterio de jerarquía."



al considerar que no están basando sus pretensiones en los oficios emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sino en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años 2015, 2016 y 2017.—Tal calificativa obedece a que, como lo ha establecido la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, la aplicación de la jurisprudencia por el órgano jurisdiccional puede realizarse de modos diferentes, como en aquellos casos en los que al hacerlo el órgano hace suyas las razones contenidas en la tesis para fortalecer su determinación o bien, porque al resolver el fondo del asunto son obligatorias tal como lo dispone la Ley de Amparo.⁴⁵ Para considerar aplicable una tesis, no es indispensable que los argumentos que la informan sean totalmente coincidentes con las circunstancias existentes en el caso concreto en que se invoca el criterio relativo, pues basta que el tema central analizado en ella se aborde también en el caso concreto, para estimar que el criterio relativo resulta aplicable.—En ese sentido, si bien la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), refiere a los oficios circulares 307-A.-2942, de veintiocho de junio de dos mil once; 307-A.-3796, de uno de agosto de dos mil doce y 307-A.-2468, de veinticuatro de julio de dos mil trece, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cierto es que ésta es apta para resolver el tema de generalidad del que se duelen los quejosos.⁴⁶ Por otra parte, con

⁴⁵ Ilustra lo anterior la tesis 2a. V/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XVII, febrero de 2003, página 327, registro: 184861, de rubro y contenido siguientes: "JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL. La aplicación de la jurisprudencia por el órgano jurisdiccional puede hacerse de modos diferentes. Así, existen casos en los que al aplicarla el órgano hace suyas las razones contenidas en la tesis, como sucede cuando al examinar una de las cuestiones controvertidas se limita a transcribir el texto de la tesis sin necesidad de expresar otras consideraciones; o cuando estudia el problema debatido expresando razonamientos propios y los complementa o fortalece con la reproducción de alguna tesis de jurisprudencia relativa al tema. Sin embargo, esto no ocurre en el caso en que exista una jurisprudencia que establezca la inconstitucionalidad de la ley aplicada en el acto reclamado, pues en este supuesto el juzgador no hace un examen del tema debatido y resuelto por aquélla, sino que simplemente la aplica porque le resulta obligatoria, independientemente de que comparta sus razonamientos y sentido, es decir, en este caso el Juez o tribunal sólo ejercen su libertad de jurisdicción en la determinación relativa a si el caso concreto se ajusta o no a los supuestos que lleven a la aplicación de la jurisprudencia, mas no en el criterio que en ésta se adopta."

⁴⁶ Tiene aplicación al respecto la jurisprudencia P./J. 88/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XII,



relación al argumento de los quejosos en el que alegan que debe resolverse conforme al principio *pro homine*, se precisa que con motivo de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, no necesariamente los argumentos que planteen los gobernados deben resolverse a favor de sus intereses, ni aun ante la interpretación más amplia o extensiva que se haga valer, ya que las pretensiones aducidas deben tener sustento en las reglas de derecho aplicables, dado que conforme a éstas, es como se tienen que resolver las controversias relativas.⁴⁷

septiembre de 2000, página 8, registro: 191112, de rubro y texto siguientes: "JURISPRUDENCIA. SU TRANSCRIPCIÓN POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN SUS RESOLUCIONES, PUEDE SER APTA PARA FUNDARLAS Y MOTIVARLAS, A CONDICIÓN DE QUE SE DEMUESTRE SU APLICACIÓN AL CASO. Las tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y las que dictan los Tribunales Colegiados de Circuito, dentro de sus respectivas competencias, son el resultado de la interpretación de las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los tratados internacionales, leyes federales, locales y disposiciones reglamentarias y, al mismo tiempo constituyen normas de carácter positivo obligatorias para los tribunales judiciales o jurisdiccionales, en términos de lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, y 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, como el artículo 16 constitucional obliga a toda autoridad a fundar y motivar sus resoluciones, debe estimarse que la sola transcripción de las tesis jurisprudenciales no es suficiente para cumplir con la exigencia constitucional, sino que es necesario que el órgano jurisdiccional asiente las consideraciones lógicas que demuestren, cuando menos, su aplicabilidad al caso concreto independientemente de que, de ser necesario, el juzgador complemente la aplicación de los criterios jurisprudenciales en que se apoye, con razonamientos adicionales que aseguren el cumplimiento de la referida garantía constitucional."

⁴⁷ Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, materia constitucional, página: 906, Décima Época, registro: 2004748, cuyos rubro (sic) y contenido: "PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: 'PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.', reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio



En ese sentido, como lo ha determinado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁸ la reforma del artículo 1o. de la Constitución Federal, de diez de junio de dos mil once, no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales, so pretexto del derecho humano de acceso efectivo a la impartición de justicia, de conformidad con lo previsto en ella y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, dejen de aplicar los demás principios de la función jurisdiccional, es decir, el de legalidad, de igualdad, de seguridad jurídica y de debido proceso, porque ello provocaría un estado de inseguridad en la sociedad.—Tampoco se vulnera el derecho de seguridad social reconocido en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, como ahora lo afirman, puesto que el hecho de que no se incremente el concepto de bono de despensa, como lo pretenden, no implica

pro homine o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de ‘derechos’ alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.”

⁴⁸ Cobra aplicación al caso, la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 772, de rubro (sic) y textos siguientes: “PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL. Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional – principio pro persona o *pro homine*–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales –legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada–, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.” [Décima Época. Registro: 2006485. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, materia constitucional, tesis 2a./J. 56/2014 (10a.), página 772].



que pierdan su prerrogativa a seguir recibiendo la pensión que gozan.⁴⁹ Finalmente, por cuanto hace al argumento de la parte quejosa en el que sostiene que se debe suplir la deficiencia de la queja, en el caso concreto, este Tribunal Colegiado no advierte queja deficiente que suplir en su favor.—Se considera de esa forma, pues si bien el artículo 79 de la Ley de Amparo⁵⁰ dispone que deberá

⁴⁹ Orienta al respecto, en la parte conducente, la jurisprudencia 2a./J. 12/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, «Décima Época», Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1575, registro 2008509, de rubro (sic) y texto siguientes: "PENSIONES. LA EXCLUSIÓN DE ALGUNAS PRESTACIONES QUE ORDINARIAMENTE PERCIBE EL TRABAJADOR EN ACTIVO EN EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN, NO VULNERA POR SÍ SOLA EL DERECHO A UNA VIDA DIGNA, A LA SALUD Y A LA ALIMENTACIÓN. Las normas constitucionales y convencionales que reconocen y protegen el derecho a la seguridad social no exigen que la pensión sustituya de manera íntegra y equivalente el ingreso de los trabajadores en activo, sino que fijan las bases mínimas para la integración de planes de seguridad social sostenibles que permiten prevenir y compensarles por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, por lo que no es exigible que la sustitución del ingreso en esos casos sea plena. Por esa misma razón, las disposiciones legales que son acordes al derecho a la seguridad social, de las que deriva la exclusión de algunas prestaciones en particular que percibía el trabajador en activo en el salario base para calcular la cuota pensionaria no implican, por sí solas, el incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar un nivel de vida adecuado, correlativo a los derechos humanos a una vida digna, a la salud y a la alimentación, reconocidos en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos internacionales, entre otros, en los artículos 11, numeral 1 y 12, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como 10, numeral 1 y 12, numeral 1, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales."

⁵⁰ "Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del Circuito correspondientes;

"...

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de esta ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y

"...

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos solo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio.

"La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo."



suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios, tal disposición no es absoluta, puesto que sólo será procedente en los casos ahí previstos.— En consecuencia, ante lo infundado e inoperante de los conceptos de violación, se impone negar el amparo solicitado.—Por lo expuesto y fundado, se resuelve: ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** ni a ***** en contra de la sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, emitida por la Décimo Cuarta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el expediente *****."

8. Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Resolución dictada en el amparo directo 340/2018, aprobada por unanimidad de votos en la sesión de dieciséis de mayo del dos mil diecinueve que, en la parte que interesa, tiene el contenido siguiente:

"SÉPTIMO.—Por cuestión de técnica en el juicio de amparo, los conceptos de violación se estudiarán en un orden distinto al planteado.—En la primera parte del segundo concepto de violación el quejoso argumenta que la sentencia es ilegal, toda vez que la Sala responsable no tomó en cuenta la tabla que insertó en la ampliación de demanda, en donde señaló que desde el otorgamiento de su pensión no se aplicó el porcentaje de incremento correspondiente y esa situación continuó en los años posteriores.—Señala que en el año 2017 hubo dos incrementos otorgados al 'salario mínimo', los cuales —dice— por ley se tuvieron que incrementar a la cuota diaria. Es decir, el salario mínimo se incrementó, pero en su pensión no se refleja dicho incremento.—Asimismo, dice, se viola el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo (publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis), toda vez que el instituto demandado no aplicó los incrementos correspondientes.—A juicio de este Tribunal Colegiado, el concepto de violación es infundado, de conformidad con las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación.—Aunque es verdad que la Sala Regional no tomó en cuenta la tabla que insertó el actor en el escrito de ampliación de demanda, lo cierto es que analizó la pretensión efectivamente planteada y advirtió que efectivamente su pensión no había sido legalmente incrementada, ya que



en los años dos mil diez, dos mil once, dos mil catorce y dos mil quince el instituto no aplicó realmente los porcentajes de incremento que tuvieron los sueldos de los trabajadores en activo.—Si bien es verdad que, según la tabla que inserta en el escrito de ampliación de demanda, en el año 2017 hubo dos incrementos otorgados al 'salario mínimo', el pensionado no tiene derecho a que se apliquen dichos aumentos a su pensión porque la modalidad de incremento que le corresponde, atendiendo a la fecha en que obtuvo su pensión (uno de enero de dos mil nueve), es una diversa.—En efecto, el peticionario de amparo no tiene derecho a que su pensión se incremente conforme al 'salario mínimo', ya que la modalidad de incremento que le corresponde es la prevista en el artículo 8 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones, esto es, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor o los sueldos básicos de los trabajadores en activo, según el que resulte más favorable.—Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 33/2017 (10a.) emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: 'INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002 (ACTUALMENTE ABROGADA), ES IMPROCEDENTE EN LO REFERENTE AL PAGO DE INCREMENTOS O DIFERENCIAS A LAS PENSIONES, RESPECTO DE LAS OTORGADAS ANTES DE ESA FECHA. El artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, señala que la cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México y, posteriormente, mediante reforma vigente a partir del 1 de enero de 2002, establece que se adopta para tales fines el Índice Nacional de Precios al Consumidor, o bien, en proporción al aumento de los sueldos de los trabajadores en activo, según sea el referente que resulte de mayor beneficio. Ahora bien, en virtud de la fecha en que entró en vigor esa modificación legislativa, quienes se pensionaron con anterioridad a ella solamente adquirieron el derecho al incremento de sus pensiones conforme al aumento del salario mínimo aludido, por lo que no les es aplicable retroactivamente el citado precepto, habida cuenta que la jubilación no es un derecho surgido por el solo hecho de existir la relación laboral o por simple efecto del pago de las cotizaciones, sino que constituye una mera expectativa de derecho que se concreta hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, ya que la incorporación de dicha prestación al



patrimonio jurídico de las personas se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos. Por tanto, mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homologado con quienes se encuentran laboralmente en activo, porque sería tanto como desconocer el principio constantemente reiterado en el sentido de que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, y asignar a la ley un efecto retroactivo que no tuvo en mente el autor de la reforma respectiva.’.—Consecuentemente, como no resultan aplicables a la pensión del quejoso los aumentos conforme al salario mínimo, es infundado que se viole el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación de dicho salario.—En otra parte del segundo concepto de violación, el quejoso aduce que la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.) no resulta aplicable porque es violatoria del artículo 14 constitucional y del último párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo. Argumenta que tampoco le resulta aplicable el artículo 248 de la ley del instituto porque —dice— es posterior a la fecha en que obtuvo su pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.—En consecuencia, considera ilegal que la Sala responsable haya determinado que sólo tiene derecho al pago retroactivo de las diferencias derivadas del incremento a la pensión de cinco años a la fecha, ya que dichas diferencias no se han hecho exigibles, puesto que no están cuantificadas por la autoridad y puestas a su disposición para su cobro y menos aún ha sido apercibido —mediante notificación personal— sobre la fecha de la prescripción cuando menos con seis meses de anticipación, tal como lo ordena el artículo 186 de la ley del instituto vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete.—Por consiguiente, el quejoso señala que debe realizarse el pago de las diferencias generadas desde que obtuvo su pensión hasta la fecha, con la actualización y accesorios correspondientes.—A juicio de este Tribunal Colegiado los argumentos planteados por el quejoso son infundados, de conformidad con las siguientes consideraciones.—Contrario a lo alegado por el quejoso, la determinación de la Sala Regional relativa a la prescripción del pago de diferencias derivadas del incremento de pensión —que sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.)— no resulta ilegal.—En efecto, la aplicación del criterio referido no puede considerarse de aplicación retroactiva, en tanto que la prescripción del derecho al pago de las pensiones vencidas ya estaba prevista en las disposi-



ciones legales aplicables, así como en los criterios sustentados con anterioridad por el propio Máximo Tribunal (sic), a saber, la jurisprudencia «2a./J.» 114/2009 cuyo rubro es: 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE.'; así como la tesis aislada «2a.» CIV/2015 (10a.) de rubro (sic): 'PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 114/2009 (*)'.— Al respecto, es importante destacar que el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 «(10a.)», no constituyó un nuevo criterio judicial vinculante, sino sólo la aclaración y precisión para la operabilidad adecuada y funcional de la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, según la propia Segunda Sala, a fin de dar a conocer los argumentos jurídico-rationales conforme a los cuales debía aplicarse esta última en su calidad de criterio vinculante, al fallarse los casos que resultaran iguales o con similitudes sustanciales.—De lo que se colige que en el caso no existe la aplicación retroactiva de un nuevo criterio, que hubiere modificado o sustituido a uno anterior ni el desacato de lo previsto en el artículo 217 de la Ley de Amparo que prohíbe la aplicación retroactiva de una jurisprudencia, al atender el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 «(10a.)», para precisar los alcances de la jurisprudencia 2a./J. 114/2009, en cuanto a que el instituto demandado sólo está obligado al pago de diferencias hasta por un periodo de cinco años anteriores a la fecha en que se reclamaron y no desde que se otorgó la pensión a la demandante tal como lo concluyó la Sala.—En efecto, tal jurisprudencia no fue sustituida ni interrumpida, es decir, el criterio obligatorio fijado no quedó superado, modificado o abandonado, sino en estricto sentido sólo se precisaron sus alcances, a fin de evitar—según la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— confusiones en su aplicación por parte de los operadores jurídicos a quienes se encontraba dirigida, a los tribunales administrativos y jurisdiccionales, en aras de hacer operativa la mencionada jurisprudencia.— En ese sentido, la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.), no se considera de aplicación retroactiva en perjuicio del quejoso.—Tampoco tiene razón el quejoso cuando señala que no le resultaba aplicable el artículo 248 de la ley del instituto, porque dicha disposición normativa no se encontraba vigente al momento del otorgamiento de su pensión.—Esto es así porque, contrario a lo que alega, el artículo 248 de la ley del instituto ya se encontraba vigente en la fecha en que obtuvo su pensión, si se toma en cuenta que ésta le fue otorgada a partir del uno de enero de dos mil nueve y la ley del instituto vigente entró en



vigor a partir del uno de abril del dos mil siete.—Por otro lado, en el primer concepto de violación, el quejoso aduce esencialmente que la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.) de rubro (sic): ‘BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.’, es violatoria de los derechos humanos consagrados en los artículos 1o., 4o., 29, 123, 127, 128 y 133 de la Constitución Federal.—Este concepto de violación es inoperante, toda vez que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio*, por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía.—Así lo determinó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo en revisión 7/2015, que dio origen a la tesis aislada 2a. CII/2016 (10a.), que dice: ‘JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SUJETARSE A CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien la institución de la jurisprudencia prevista en el décimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal supone que su aplicación y vigencia es inmutable hasta en tanto no se sustituya el supuesto normativo al que se refiere por uno nuevo, lo cierto es que ello no conlleva desconocer la jerarquía existente entre los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación, que están legitimados para emitir jurisprudencia, en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentra en la cúspide. Bajo este orden, concebida la jurisprudencia como el resultado de la función y desempeño de la labor interpretativa y jurisdiccional del Alto Tribunal, sus decisiones y sentencias no pueden sujetarse a control constitucional, ya que estimar lo contrario implicaría contrariar la naturaleza de sus resoluciones como «definitivas e inatacables», lo que resultaría adverso al artículo 61, fracción II, de la Ley de Amparo. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano de control de la regularidad constitucional y convencional de los actos emitidos por las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones y como garante primordial del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es susceptible de sujetarse a control constitucional; desconocer lo anterior significaría ejercitar un medio de control de regularidad sobre otro



más, esto es, si a través de un juicio de amparo o de un recurso de revisión se plantea la inconstitucionalidad de una jurisprudencia emitida por el Alto Tribunal, ello implicaría un contrasentido, ya que con el pretexto de analizar su supuesta inconstitucionalidad lo que en realidad se pretende es modificar una decisión ejecutoriada, la cual goza además de las características de ser definitiva e inatacable. Aunado a lo anterior, permitir que los quejosos impugnen la constitucionalidad de un criterio jurisprudencial del Máximo Tribunal, implicaría también una violación a los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que lejos de dar congruencia y claridad al contenido de la Ley de Amparo, se contravendría su mandato, generando una sensación de inestabilidad e incertidumbre para los justiciables, pues los órganos jurisdiccionales obligados a aplicarla podrían, incluso, desconocer su contenido ante la inexistencia de una resolución definitiva e inatacable, circunstancia que además fue definida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 64/2014 (10a.) (*), en el sentido de que la jurisprudencia que emita no es susceptible de someterse a control de constitucionalidad y/o convencionalidad *ex officio*, por órganos jurisdiccionales de menor jerarquía. Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá potencializar la aplicación de la interpretación más favorable a las personas, sin que ello signifique el desconocimiento de sus atribuciones como máximo intérprete del texto constitucional, ni de las reglas de admisibilidad o de procedencia del juicio de amparo y de los recursos respectivos'.— No obstante lo anterior, en suplencia de la deficiencia de la queja, este Tribunal Colegiado considera que la sentencia reclamada resolvió de manera ilegal que el quejoso no tiene derecho al incremento del concepto 'bono de despensa'.— En el juicio de amparo es posible analizar la constitucionalidad de los actos reclamados, mediante la suplencia de los argumentos expuestos por la parte quejosa, cuando se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 79 de la Ley de Amparo; en el caso, se surte el de la fracción VII, que la permite en cualquier materia y a favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentran en clara desventaja social para su defensa en juicio, supuesto en el cual se ubica el pensionista por ser adulto mayor.—Ahora bien, este Tribunal Colegiado destaca que efectivamente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), en la cual interpretó los artículos 57 de la ley del instituto y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones y determinó que para considerar el aumento de las prestaciones adicionales a la pensión como el 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple' otorgados a los trabajadores en activo, se deben acreditar los



siguientes requisitos: generalidad, proporcionalidad y compatibilidad, los cuales fueron definidos en dicha ejecutoria de la forma siguiente: 'Tales requisitos se explican de la manera siguiente: 1) Compatibilidad. La compatibilidad entre las prestaciones en dinero de los trabajadores en activo y la pensión que reciben los jubilados o pensionados, se actualizará en función de que exista la posibilidad legal de que ambas puedan subsistir al mismo tiempo, es decir, si existe una disposición legal que prevea que los pensionados tienen derecho a percibir, además de su pensión, otras prestaciones en dinero que también recibe el personal en activo; ya que en este supuesto, la prestación en dinero y la pensión no son legalmente excluyentes entre sí, al concurrir en el pensionado, a pesar de que tienen una naturaleza y fuente financiera distintas, pues mientras las pensiones se financian de las aportaciones y cuotas que se cotizan al instituto de mérito, las prestaciones adicionales se sufragan del presupuesto federal.— 2) Generalidad. Para que proceda el aumento de las prestaciones en dinero respecto de los pensionados, primero debe reflejarse el aumento de manera general, en beneficio de todos los trabajadores en activo, esto es, que el incremento necesariamente debe beneficiar a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal. De acuerdo con lo anterior, cuando un pensionado en juicio reclama el aumento del «bono de despensa» y «previsión social múltiple» en la misma proporción en que fueron otorgados para los trabajadores en activo, debe demostrar el incremento en esos conceptos y que éste se otorgó de manera general a todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal.—3) Proporcionalidad. Los aumentos que reciban los pensionados deben corresponder, en concepto y cantidad, a los que reciban los trabajadores en activo.'—Por cuanto hace a la compatibilidad se actualiza en la manera que los conceptos 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple' no se otorgan en razón exclusiva de la prestación del servicio público activo, pues el pago de esos conceptos a los pensionados está previsto en normas administrativas (artículo 94 del Manual de Procedimientos de Pensiones Directas y otras Prestaciones Derivadas, expedido el uno de enero de mil novecientos noventa y cuatro, reiterado en lo previsto en las páginas 3644 y 3645 del Manual de Procedimientos para las Delegaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Tipo 'A', tomo IV, parte 3-1, publicado el veinte de diciembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación).—La proporcionalidad implica que al pagarse los incrementos (en caso de ser procedentes) se otorgarán haciendo el ajuste respectivo de manera proporcional al incremento otorgado a los trabajadores en activo, para aplicarlo al importe que recibe el



jubilado por ese concepto.—En lo que atañe al último de los requisitos consistente en la generalidad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó, en la referida jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), que debe entenderse que los aumentos se otorgan para la totalidad de los trabajadores en activo, los cuales corresponden al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, conforme lo establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada ley del instituto.—No obstante lo anterior, como se adelantó, en suplencia de la deficiencia de la queja este Tribunal Colegiado considera que debe tomarse en cuenta que, por medio del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se han aplicado incrementos al concepto bono de despensa.—Para establecer si conforme al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los incrementos a los conceptos "BONO DE DESPENSA" y "PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE", resultan generales para los trabajadores de la Administración Pública, es preciso citar los artículos conducentes de los mencionados manuales que abarcan del año dos mil once a dos mil diecisiete.—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para dos mil once: 'Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para este Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.—Adicionalmente, para efectos de la instrumentación de este ordenamiento, se entenderá por: Categoría: El conjunto de puestos que se autorizan a las dependencias y entidades, que por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular.'— ... 'Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: Operativo, comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial



específica; categorías, comprende los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y mando y de enlace, comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y personal militar, comprende las percepciones de los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones del personal militar en los términos de las disposiciones aplicables.—En el anexo 1 del manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica.’.— ... ‘Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$150.00 mensuales al personal operativo y \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace.’.— ... ‘Artículo 32. En el caso de las prestaciones al personal operativo, se incluirán los siguientes conceptos: I. Previsión social múltiple; II. Ayuda de servicios, y III. Compensación por desarrollo y capacitación.’.—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para dos mil doce: ‘Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para este Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.—Adicionalmente, para efectos de la instrumentación de este ordenamiento, se entenderá por: Categoría: El conjunto de puestos que se autorizan a las dependencias y entidades, que por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular.’.— ... ‘Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo, comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial



específica; b) Categorías, comprende los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace, comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—En los anexos 3 A y 3 B del manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y ... En el anexo 1 del manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.’.— ... ‘Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$190.00 mensuales al personal operativo y \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace.’.— ... ‘Artículo 32. En el caso de las prestaciones al personal operativo, se incluirán los siguientes conceptos: I. Previsión social múltiple; II. Ayuda de servicios, y III. Compensación por desarrollo y capacitación.’.—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para dos mil trece: ‘Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, para efectos de este ordenamiento, se entenderá por: I. Categoría: El conjunto de puestos que se autorizan a las dependencias y entidades, que por su rama de especialidad técnica o profesional requieren de un esquema de remuneraciones particular; ...’.—‘Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo, comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con



curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías, comprende los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace, comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.— En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y ... En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.’.— ... ‘Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$225.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace.’.— ... ‘Artículo 32. En el caso de las prestaciones al personal operativo, se incluirán los siguientes conceptos: I. Previsión social múltiple; II. Ayuda de servicios, y III. Compensación por desarrollo y capacitación.’.—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para dos mil catorce: ‘Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, para efectos de este ordenamiento, se entenderá por: I. Categoría: El conjunto de puestos que se autorizan a las dependencias y entidades, que por su rama de especialidad técnica o profesional requieren de un esquema de remuneraciones particular; ...’.—‘Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central



y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías: comprende los puestos de los niveles salariales creados por rama de especialidad que, por las características de la dependencia o entidad, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos. ... En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y ... En el anexo 1 del manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.’.— ... ‘Artículo 30. La ayuda para despena consiste en el otorgamiento de \$265.00 mensuales al personal operativo y \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace.’.— ... ‘Artículo 32. En el caso de las prestaciones al personal operativo, se incluirán los siguientes conceptos: I. Previsión social múltiple, II. Ayuda de servicios, y III. Compensación por desarrollo y capacitación.’.—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para dos mil quince: ‘Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, para efectos de este ordenamiento, se entenderá por: I. Categoría: Grupo de personal que ocupa plazas autorizadas a las dependencias y entidades que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular y que se crean conforme a las dispo-



siciones aplicables; ...'.—'Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías: comprende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «K» a «G», y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «O» a «L», y sus equivalentes.—En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y ... En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades. ...'.—'Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$365.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.'.— ... 'Artículo 32. En términos de las disposiciones aplicables, para el caso de las prestaciones al personal operativo, se podrán incluir los siguientes conceptos: I. Previsión social múltiple; II. Ayuda de servicios; III. Compensación por desarrollo y capacitación, y IV. Ayuda de transporte.'.—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos



de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para dos mil dieciséis: 'Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, para efectos de este ordenamiento, se entenderá por: I. Categoría: Grupo de personal que ocupa plazas autorizadas a las dependencias y entidades que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular y que se crean conforme a las disposiciones aplicables; ...'.—'Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías: comprende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «K» a «G», y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «O» a «L», y sus equivalentes.—En el anexo 3 A del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios brutos del presidente de la República y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y II. Personal militar, comprende las percepciones de los



servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones del personal militar en los términos de las disposiciones aplicables.—En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 B del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.’.— ... ‘Artículo 31. La ayuda para despena consiste en el otorgamiento de \$465.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace.’.— ... ‘Artículo 33. En términos de las disposiciones aplicables, para el caso de las prestaciones al personal operativo, se podrán incluir los siguientes conceptos: I. Previsión social múltiple; II. Ayuda de servicios; III. Compensación por desarrollo y capacitación, y IV. Ayuda de transporte.’.—Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para dos mil diecisiete: ‘Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, para efectos de este ordenamiento, se entenderá por: I. Categoría: Grupo de personal que ocupa plazas autorizadas a las dependencias y entidades que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular y que se crean conforme a las disposiciones aplicables; ...’.—‘Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para: I. Personal civil, en los términos siguientes: a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.—En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; b) Categorías: comprende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos



P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.—Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «K» a «G», y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos «O» a «L», y sus equivalentes.—En el anexo 3 A del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios brutos del presidente de la República y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y II. Personal militar, comprende las percepciones de los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones del personal militar en los términos de las disposiciones aplicables.—En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 B del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.’.— ... ‘Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$565.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace, que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central.’.— ... ‘Artículo 33. En términos de las disposiciones aplicables, para el caso de las prestaciones al personal que se ajuste a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central, se podrán incluir los siguientes conceptos: I. Previsión social múltiple; II. Ayuda de servicios; III. Compensación por desarrollo y capacitación, y IV. Ayuda de transporte.’.—Como se observa, los referidos manuales puntualizan lo que debe entenderse por trabajadores de categorías y distingue claramente que este grupo se rige por normas especiales y los manuales no prevén los tabuladores y prestaciones económicas a pagar, debido a que cada dependencia creará el tabulador especial respectivo e indicará las prestaciones a que tienen derecho; de ahí que merezcan un trato distinto al resto de las personas civiles para las que aplica el referido manual.—A su vez los dispositivos en comento, reconocen como personal civil a tres tipos (fracción I): Operativo: comprende a los trabajadores con nivel salarial entre el 1 al 11 y se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se



ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica. Al respecto en el anexo (sic) 2A y 2B del manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios respectivo.—Categorías: corresponde al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables a cada dependencia para la cual laboran y atienden a su rama de especialidad técnica o profesional, por tanto, para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica requieren un tratamiento particular.—Mando y de enlace: los trabajadores de este grupo comprenden los puestos jerárquicos de los niveles P al G, así como al presidente de la República y éstos se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central.—Ahora, por lo que respecta al concepto 'bono de despensa' las porciones normativas antes transcritas, precisan que esa prestación aplicará para el personal operativo, así como de mando y enlace, que se ajusten a los tabuladores de Sueldos y Salarios con curva salarial del sector central.—Así, para tener por actualizado el requisito de generalidad, solamente debe tomarse en consideración al personal operativo y mando y enlace, pues estos dos grupos son los únicos para quienes se establecen las prestaciones del manual conforme al tabulador que les es aplicable (los cuales incluso aparecen anexos al manual).—Lo anterior, debido a que respecto de esas prestaciones el manual establece un trato específico para el grupo de categorías en cuanto al pago de las prestaciones que por derecho correspondan, según las normas creadas en cada dependencia donde laboran, acorde a la rama de especialidad técnica o profesional de que se trate, por tanto, al prever para ese tipo de personal una previsión específica, no les aplica la previsión general.—Incluso cabe destacar que, de los tabuladores especiales creados para esas categorías, también se desprende el pago del concepto 'bono de despensa' por lo que aun cuando se les otorga un tratamiento específico en el manual por ser personal a quienes se les asigna un tabulador específico, las dependencias también incluyen el concepto en cuestión para ese grupo específico.—Sobre esas bases, debe considerarse que los incrementos al concepto 'bono de despensa' conforme al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal se ha incrementado de forma general para los trabajadores operativos y de mando y enlace, únicos grupos respecto de los cuales en forma específica se regulan las prestaciones a que tienen derecho en el mencionado manual, pues, se insiste, el grupo categorías al tener un trato específico en cuanto al tabulador de sueldos y salarios, así como a las prestaciones que la propia dependencia para la cual labora les autorice no pueden considerarse



para efecto de determinar la generalidad de pago de los conceptos demandados.—Lo anterior es congruente con el criterio de jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), debido a que aun cuando en esa ejecutoria se analizó la procedencia de los incrementos al concepto 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple' conforme a las circulares 307-A.-2942 de 28 de junio de 2011, 307-A.-3796 de 1 de agosto de 2012 y 307-A.-2468 de 24 de julio de 2013, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es otro instrumento de incremento y no el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; lo cierto es que en la ejecutoria de la cual derivó la mencionada jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció: 'Ahora bien, el artículo 10 de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013, los cuales fueron analizados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes en esta contradicción de tesis, hace la clasificación del tipo de personal civil que labora para el Gobierno Federal. El contenido del referido artículo es el siguiente: (se transcribe) ... De lo anterior, se pone de manifiesto que el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, considera las remuneraciones del personal civil, el cual comprende: a) Al operativo, que son los «puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica», así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos; b) A las categorías «que se refiere a los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica»; y, c) A los de mando y de enlace «que son los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico»; asimismo, comprende los puestos «que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos». — Los cuestionados incrementos a los conceptos de «bono de despensa» y «previsión social múltiple», reclamados por los quejosos en los juicios de amparo, que originaron las ejecutorias materia de esta contradicción de tesis, se hicieron derivar de diversas circulares u oficios emitidos por la Secretaría de Hacienda y



Crédito Público, los cuales fueron analizados en los juicios de amparo contendientes, cuyas imágenes ahí aparecen de la siguiente forma: (se insertan).—De los anteriores oficios circulares 307-A.-2942, de 28 de junio de 2011; 307-A.-3796, de 1 de agosto de 2012; y, 307-A.-468, de 24 de julio de 2013, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por los que se comunica a los oficiales mayores o equivalentes de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, se observa que se autorizó el multicitado incremento al pago de sueldos y salarios, así como otras prestaciones a los trabajadores de la Administración Pública Federal, entre las cuales están la «previsión social múltiple» y el «bono de despensa», únicamente para el personal operativo de las dependencias y entidades que rigen su relación laboral por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, con «curva salarial» de sector central; y, entidades de los apartados A y B, con «curva específica que actualizan sus tabuladores con el incremento salarial de la curva de sector central», esto es, implícitamente se excluyó a los servidores públicos de mando y enlace.’.—Como se observa, la referida Segunda Sala partió del análisis del personal civil y consideró se integraba por: operativo, categorías y mando y enlace; sin embargo, destacó que el personal de categorías correspondía un trato particular en la aplicación del tabulador de sueldos y salarios, pues éste era creado por la dependencia empleadora.—Enseguida, efectuó el análisis de las circulares emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para determinar si el aumento autorizado en esas circulares cubría el requisito de generalidad, estar en aptitud de determinar la procedencia de los incrementos al concepto ‘bono de despensa’ y ‘previsión social múltiple’ y afirmó que en dichas documentales el aumento sólo se otorgó para el personal operativo, por lo cual se excluyó a mando y enlace, esto es, para hacer el análisis de la generalidad de los incrementos autorizados en las circulares sólo tomó en cuenta al personal civil correspondiente a operativo y mando y enlace, sin considerar al personal de categorías debido a que para estos últimos el manual establece un trato distinto en cuanto a la regulación de sus prestaciones económicas.—Además, cabe destacar que el derecho a percibir el concepto ‘bono de despensa’ en general para todos los servidores de la Administración Pública surge de lo dispuesto en el Acuerdo por el que se reestructuran los sueldos de base presupuestales consignados en el catálogo de empleos de la Federación del personal administrativo del Ejecutivo Federal y la del Departamento del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), el



cual aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de mil novecientos ochenta y dos y en su artículo quinto dispone: 'Quinto. Al personal en activo al servicio de la Federación, se le cubrirá a partir del primero del presente la cantidad de \$500.00 mensuales por concepto de despena.'—Conforme al mencionado acuerdo presidencial, se obtiene que, a partir de su publicación, todos los servidores de la administración pública tienen derecho a recibir el concepto de 'DESPENSA', sin distinción del tipo de persona civil a que correspondan según su cargo.—Razón por la cual, si el derecho a percibir la prestación de 'DESPENSA', es general, debe considerarse en los mismos términos la prerrogativa a que dicho concepto incrementa conforme al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.—Por tanto, es procedente considerar que el incremento establecido para el concepto de 'bono de despena' conforme a los diversos Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se ha aplicado de forma general para el personal civil a quienes aplica el referido manual.—En esa medida, deberá aplicarse al quejoso en forma proporcional al concepto que ya se cubre, para lo cual, la autoridad deberá tomar en cuenta el importe de la prestación 'bono de despena', contenido en los manuales previamente citados.—En otra parte del segundo concepto de violación, el peticionario de amparo aduce que la Sala responsable debió señalar detalladamente a cuánto asciende la cuota diaria de pensión y no dejar tal determinación al arbitrio de la autoridad administrativa, pues de conformidad con el artículo 52, fracción IV, segundo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa, la Sala Regional competente deberá precisar el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.—En consecuencia, la Sala debió declarar la nulidad de la resolución impugnada, pero determinando concretamente a cuánto asciende la cuota diaria de pensión.—A juicio de este Tribunal Colegiado, el concepto de violación es fundado, suplido también en su deficiencia de la queja.—De la lectura de la demanda de nulidad se advierte que el actor —ahora quejoso— reclamó la incorrecta cuantificación de la cuota diaria de pensión, al considerar que el Instituto demandado no tomó en cuenta todas las percepciones que recibió en el último año como trabajador en activo.—Así se desprende de la parte conducente de la demanda de nulidad, donde dice: 'LO QUE SE PIDA.—A reserva de ser ratificado en los puntos petitorios de la



presente demanda, solicito se declare la nulidad de la incorrecta cuantificación de la cuota diaria determinada en la concesión de pensión ganada por la suscrita (sic), a efecto de que la autoridad demandada emita otra en la que considere lo señalado por el tabulador regional, tal y como lo ordena el artículo 32 de la ley burocrática, ... CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN: ... SEGUNDO. La cuota diaria asignada, ya que la autoridad demandada al realizar la incorrecta determinación de la misma, no considera los conceptos de percepciones que percibí en el último año como trabajador en activo, la cual es inexacta.—TERCERO. En el último año como trabajador en activo en la SECRETARÍA DE SALUD, me proporcionó talones de pago de sueldo como trabajador en activo, mismos que muestran las deducciones y percepción realizadas a mi salario.— ... SEXTO. Con fecha 01 de enero de 2009, da inicio mi pensión de por vida, en la concesión de pensión que me otorga el ISSSTE, misma que ahora impugno, no en cuanto al derecho que la misma ampara, sino en cuanto a la incorrecta cuantificación de la «cuota diaria», pues la demandada dejó de considerar percepciones contempladas en mis comprobantes de pagos del último año laborado ...'.—Como se puede advertir, el actor —ahora quejoso— hizo valer la incorrecta cuantificación de su cuota diaria de pensión, al considerar que el instituto demandado no tomó en cuenta todas las percepciones que recibió durante el último año que estuvo en activo; sin embargo, la Sala responsable no analizó dicha pretensión, contraviendo con ello lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que impone a las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa la obligación de resolver todas las pretensiones que se deduzcan de la demanda.—Atento a todo lo anterior, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar emita otra sentencia en la que deberá: 1. Reiterar las razones en que sustentó la nulidad de la resolución impugnada; 2. Declarar procedentes los planteamientos del quejoso en relación con el incremento del concepto 'bono de despena', conforme al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en los términos expuestos en esta ejecutoria; y, 3. Analizar la pretensión del actor relativa a la cuantificación de su cuota diaria de pensión, debiendo resolver con libertad de jurisdicción lo que en derecho proceda.—Por lo expuesto y fundado, se resuelve: ÚNICO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** contra la sentencia de veintisiete de marzo de dos mil dieciocho, emitida por la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad *****."



QUINTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Precisado lo anterior, como primer punto, se examinará si es existente la contradicción de criterios denunciada.

Para tal efecto, es útil informar el criterio contenido en la jurisprudencia P/J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicable en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, cuyo contenido es:

"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." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, P./J. 72/2010, página 7)

Así como la diversa 1a./J. 22/2010, aplicable en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122)

Como se observa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que para estimar existente una contradicción de tesis, es necesario que los órganos judiciales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que los aspectos fácticos que lo rodean no sean exactamente iguales, es decir, que emitan diversa solución a una problemática jurídica semejante mediante un determinado ejercicio interpretativo.

A fin de resolver si existe contradicción, es conveniente informar respecto de las consideraciones sustanciales que sirvieron de base a los órganos contendientes para asumir su postura.

Las ejecutorias puestas a consideración de este Pleno de Circuito, tuvieron como origen el reclamo realizado por un pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el sentido de que fuera pagado el incremento al concepto de "ayuda de despensa" (también conocido como "bono de despensa"), otorgado en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades del Administración Pública Federal, vigentes entre dos mil once y hasta dos mil diecisiete.

Para dilucidar tal petición, la totalidad de los tribunales tomaron como punto de partida la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 205/2016, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), rubro (sic): "BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS



TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO." (Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1036), ejecutoria en la que se analizaron los requisitos de compatibilidad, generalidad y proporcionalidad a que hacen referencia los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, respecto de los incrementos en dinero a las prestaciones que gozan los pensionados y jubilados.

Al respecto, la totalidad de los tribunales contendientes coinciden en que para que los pensionados o jubilados tengan derecho al aumento en dinero de sus prestaciones, es necesario que cumplan con los requisitos de compatibilidad, generalidad y proporcionalidad.

Ahora, los requisitos de compatibilidad y proporcionalidad no forman parte de la cuestión debatida, pues de la confrontación de las ejecutorias que participan en la presente contradicción, se aprecia que, a excepción del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien sí expresó las razones jurídicas para considerar que el incremento al concepto "ayuda de despensa" solicitado conforme a los manuales cumplía con tales exigencias, el resto de los tribunales no realizó pronunciamiento alguno.

En cambio, respecto del requisito de generalidad, los tribunales llegaron a conclusiones diversas.

Por una parte, los Tribunales Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto y Vigésimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, concluyeron que el incremento



al concepto "ayuda de despensa" solicitado con base en los manuales referidos, no cumplía el requisito de generalidad.

Mientras que el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que tal incremento sí había sido realizado de manera general.

A. Aquellos tribunales que estimaron no cumplido el requisito de generalidad, esto es, los Tribunales Colegiados Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto y Vigésimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, sustentaron su estudio en premisas similares, que en obvio de inútiles repeticiones, se sintetizan de la siguiente manera:

Los Tribunales Colegiados referidos partieron del análisis realizado por la Segunda Sala del Máximo Tribunal en la contradicción de tesis 205/2016, que dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 «(10a.)», en la que determinó que no se actualiza la hipótesis contenida en el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, y en su correlativo 43, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, vigente a partir del treinta y uno de marzo de dos mil siete; ya que **si bien el instituto ha reconocido al pensionado o jubilado los conceptos de bono de despensa y previsión social múltiple, y se pagan; ello no justifica que tengan derecho a su incremento, porque éste se encuentra condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, concretamente: a) Que hayan sido aumentadas de manera general a los trabajadores en activo; b) Que resulten compatibles con los pensionados; y, c) Que sean proporcionales.**

El requisito de **generalidad**, fue analizado por los órganos jurisdiccionales, tomando como base la explicación realizada por la Segunda Sala del Máximo Tribunal, en el sentido de que se debía entender que se cumplía con tal exigencia, cuando el **incremento beneficiara a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal.**



Así, los Tribunales Colegiados contendientes que sustentaron la primera postura referida, sostienen que un jubilado o pensionado por el instituto demandado, sólo tendrá derecho al incremento de su pensión cuando esos mismos aumentos se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo (y se cumplan los otros requisitos de compatibilidad y proporcionalidad).

Para determinar cuáles trabajadores constituyen la totalidad de la Administración Pública Federal, los órganos colegiados atendieron al contenido de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes entre dos mil quince a dos mil diecisiete, particularmente al artículo 10 de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para advertir que existen dos grandes clasificaciones de personal: el civil y el militar.

Respecto de los trabajadores que pertenecen al personal civil –que es el que al presente asunto interesa, dado que el órgano de seguridad social al cual se reclama el aumento, es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado–, los tribunales que adoptaron la primera corriente, destacaron que la norma divide al personal en diversos grupos: "operativo", "enlace y mandos" y "categorías" que corresponde a una clasificación que atiende a la especialidad técnica o profesional de los funcionarios.

De esta forma, consideraron que dentro de la estructura de los funcionarios gubernamentales, además de los puestos: "operativo" y "enlace y mandos", existen otras "categorías", y todos ellos conforman el universo de los funcionarios que laboran en la Administración Pública Federal.

Razonaron los Tribunales Colegiados que sostuvieron la primera postura que ahora se analiza, que para que los pensionados y jubilados tengan derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que sean aumentadas a los trabajadores en activo, dicho **aumento** debe ser, además de compatible, **generalizado**, entendiéndose por este último concepto que **su aplicación favorezca al universo de los operarios gubernamentales**.

A partir de lo anterior, los órganos jurisdiccionales concluyeron que los **jubilados y pensionados no tienen derecho al incremento de los rubros bono**



de despensa y previsión social múltiple, conforme a los Manuales de Percepción de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (sic), emitidos entre dos mil quince a dos mil diecisiete, en tanto que de los propios manuales se desprende que el incremento únicamente benefició al personal "operativo" y de "mando y enlace", excluyéndose otro tipo de plazas que por su rama de especialización técnica o profesional requieren de un tratamiento particular, grupo identificado como "categorías".

Por ende, los órganos colegiados de referencia estimaron **no satisfecho el requisito de generalidad** previsto en los precitados numerales 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto.

B. En diverso sentido, el **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** estimó cumplido el requisito de generalidad, además de los requisitos de compatibilidad y proporcionalidad, razonando en los siguientes términos:

Tomó como punto de partida la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), en la cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia interpretó los artículos 57 de la ley del instituto abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones y determinó que para considerar el aumento de las prestaciones adicionales a la pensión como el "bono de despensa" y "previsión social múltiple" otorgados a los trabajadores en activo, se deben acreditar los siguientes requisitos: compatibilidad, generalidad y proporcionalidad.

Sustentó el Décimo Octavo Tribunal Colegiado que –conforme al criterio del Alto Tribunal– la compatibilidad se actualiza en la manera que los conceptos "bono de despensa" y "previsión social múltiple" no se otorgan en razón exclusiva de la prestación del servicio público activo, pues el pago de esos conceptos a los pensionados está previsto en normas administrativas (artículo 94 del Manual de Procedimientos de Pensiones Directas y otras Prestaciones Derivadas, expedido el uno de enero de mil novecientos noventa y cuatro, reiterado en lo previsto en las páginas 3644 y 3645 del Manual de Procedimientos para las



Delegaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tipo "A", tomo IV, parte 3-1, publicado el veinte de diciembre de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación).

Señaló, que la proporcionalidad implica que al pagarse los incrementos (en caso de ser procedentes) se otorgarán haciendo el ajuste respectivo de manera proporcional al incremento otorgado a los trabajadores en activo, para aplicarlo al importe que recibe el jubilado por ese concepto.

En cuanto al último requisito, tomando como base el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la referida jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), el Tribunal Colegiado estableció que por generalidad debe entenderse que los aumentos se otorgan para la totalidad de los trabajadores en activo, los cuales corresponden al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, conforme lo establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada ley del instituto.

En esa línea de pensamiento y en suplencia de la deficiencia de la queja, el Tribunal Colegiado analizó los Manuales de Percepciones para los trabajadores de la Administración Pública, vigentes para el año dos mil once y hasta el dos mil diecisiete, ello con el propósito de conocer si los incrementos a los conceptos "bono de despensa" y "previsión social múltiple" cumplían con el requisito de generalidad.

A ese respecto, el órgano jurisdiccional en cuestión, precisó que los instrumentos jurídicos donde se regulan las percepciones de los trabajadores de la Administración Pública Federal, clasifican al personal civil a tres grupos (fracción I), a saber:

1. "Operativo": que comprende a los trabajadores con nivel salarial entre el 1 al 11 y se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica.

2. "Categorías": que corresponde al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables a cada dependencia para la



cual laboran y atienden a su rama de especialidad técnica o profesional, por tanto, para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica requieren un tratamiento particular.

3. "Mando y de enlace": los trabajadores de este grupo comprenden los puestos jerárquicos de los niveles P al G, así como al presidente de la República y éstos se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central.

Hizo notar que por lo que respecta al concepto "bono de despensa", los manuales en estudio establecen el pago de esa prestación únicamente para el personal "operativo", así como de "mando y enlace".

Al respecto, el Décimo Octavo Tribunal Colegiado explicó que **para tener por actualizado el requisito de generalidad, solamente debe tomarse en consideración al personal "operativo" y de "mando y enlace"**, pues estos dos grupos son los únicos para quienes se establecen las prestaciones del manual de percepciones, conforme al tabulador que les es aplicable (los cuales incluso aparecen anexos a ese instrumento jurídico), pues **el manual establece un trato específico para el grupo de "categorías" en cuanto al pago de las prestaciones que por derecho correspondan, según las normas creadas en cada dependencia donde laboran, acorde a la rama de especialidad técnica o profesional de que se trate. Por tanto**, explicó el órgano jurisdiccional en cita, al establecer el manual una regulación especial para ese tipo de personal, **no les aplica la previsión general.**

A mayor abundamiento, el Tribunal Colegiado expuso que de los tabuladores especiales creados para esas categorías, también se desprende el pago del concepto "bono de despensa" por lo que aun cuando se les otorga un tratamiento especial en el Manual de Percepciones, las dependencias también incluyen el concepto en cuestión para ese grupo específico.

Sobre esas bases, puntualizó el Tribunal Colegiado, se debe considerar que los **incrementos al concepto "bono de despensa"** conforme al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal **se han realizado de forma general, si ese**



aumento fue autorizado para los trabajadores "operativos" y de "mando y enlace", únicos grupos respecto de los cuales expresamente se regulan las prestaciones a que tienen derecho en el mencionado manual, pues –razonó el órgano jurisdiccional de referencia– el grupo "categorías" al tener un trato diferenciado en cuanto al tabulador de sueldos y salarios, así como a las prestaciones autorizadas por la dependencia para la cual laboran, no pueden considerarse para efecto de determinar la generalidad de pago de los conceptos demandados.

El Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito argumentó que la conclusión alcanzada es congruente con el criterio de jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.). Lo anterior debido a que aun cuando en esa ejecutoria se analizó la procedencia de los incrementos al concepto "bono de despena" y "previsión social múltiple" conforme a las circulares 307-A.-2942, de 28 de junio de 2011, 307-A.-3796, de 01 de agosto de 2012 y 307-A.-2468, de 24 de julio de 2013, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal analizó el concepto "personal civil" y consideró que se integraba por: "operativo", "categorías" y "mando y enlace".

A este respecto, el Tribunal Colegiado destacó el razonamiento de la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que al personal de "categorías" correspondía un trato particular en la aplicación del tabulador de sueldos y salarios, pues éste era creado por la dependencia empleadora.

De igual forma el órgano colegiado en cita, hizo notar que al efectuar el análisis de las circulares emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para determinar si el aumento autorizado en esas circulares cubría el requisito de generalidad, la referida Segunda Sala tomó en cuenta únicamente al personal civil correspondiente a "operativo" y "mando y enlace", sin considerar al personal de "categorías".

En esa línea, el Tribunal Colegiado en cita concluyó que la distinción hecha por la Segunda Sala, tenía su justificación en que el instrumento jurídico que regula las percepciones de los trabajadores de la Administración Pública Federal, establece un trato diferenciado en cuanto a la regulación de las prestaciones



económicas que corresponden a los trabajadores que pertenecen al grupo "categorías" referidas.

Por lo que hace al requisito de generalidad, el Tribunal Colegiado sostuvo que el derecho a percibir el concepto "bono de despensa" por parte de todos los servidores de la Administración Pública, surge de lo dispuesto en el artículo quinto del "Acuerdo por el que se reestructuran los sueldos de base presupuestales consignados en el catálogo de empleos de la Federación del personal administrativo del Ejecutivo Federal y la del Departamento del Distrito Federal (ahora Ciudad de México)", publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de mil novecientos ochenta y dos. Por tanto –expuso– es procedente considerar que el incremento establecido para el concepto de "bono de despensa" conforme a los diversos Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se ha aplicado de forma total para el personal civil a quienes aplica el referido manual.

En esa medida, a juicio del Tribunal Colegiado en cita, se debía aplicar el aumento, en forma proporcional al concepto que ya se cubría al pensionado o jubilado, para lo cual, la autoridad debía tomar en cuenta el importe de la prestación "bono de despensa", contenido en los manuales previamente citados.

Pues bien, de lo expuesto hasta aquí se advierte que, en cuanto al pago del incremento del concepto "ayuda de despensa" (también identificado como bono de despensa), solicitado por los pensionados o jubilados, conforme a los Manuales de Percepciones para los trabajadores de la Administración Pública, vigentes para el año dos mil quince y hasta el dos mil diecisiete, existen dos posturas contradictorias.

La primera, que establece que **no se cumple el requisito de generalidad** en tanto que el incremento referido no fue previsto para el personal denominado "categorías". Este criterio fue sustentado por los Tribunales **Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto y Vigésimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez.**



Y la opinión jurídica contraria, es decir, aquella sostenida por el **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, quien estima que **tal incremento sí cumple con el requisito de generalidad pues, para calificar tal exigencia, sólo debe tomarse en cuenta al personal operativo y al de mando superior y enlace, pues el personal denominado "categorías" tiene un trato distinto en cuanto a la regulación de sus prestaciones económicas.**

En ese contexto, se estima que sí existe la contradicción de tesis denunciada, pues los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares pero llegaron a conclusiones distintas, por lo que se encuentran satisfechos los requisitos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado para tener por existente la contradicción de criterios.

En efecto, el análisis de las ejecutorias motivo de estudio, pone de manifiesto que sí existe contradicción de opiniones jurídicas, pues lo sustentado por los Tribunales **Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto y Vigésimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez**, se opone a los razonamientos sostenidos por el **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, toda vez que sobre una misma problemática jurídica llegaron a conclusiones opuestas.

Así pues, la contradicción de tesis versa, específicamente, sobre el alcance del concepto de generalidad en el incremento del concepto "ayuda de despesa" o "bono de despesa" a luz de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes para el año dos mil quince y hasta el dos mil diecisiete.

Importa puntualizar que, dado el sentido de las ejecutorias analizadas, la materia de la contradicción se limita al estudio del requisito de generalidad del incremento al concepto denominado "ayuda de despesa" o "bono de despesa" pues, sobre los otros requisitos, a saber, compatibilidad y proporcionalidad, no se advierten criterios contradictorios.



De igual forma, la materia de la litis se constriñe al análisis de los manuales vigentes para dos mil quince al dos mil diecisiete, porque si bien el Décimo Octavo se ocupó de analizar los manuales vigentes del dos mil once al dos mil diecisiete, el resto de los tribunales con los que incurrió en contradicción de criterios, únicamente se pronunciaron sobre los manuales vigentes en dos mil quince al dos mil diecisiete.

En resumen, la contradicción de criterios existente debe fijarse en el sentido de resolver si los aumentos a la prestación denominada "ayuda de despensa" o "bono de despensa" otorgados en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes para el año dos mil quince y hasta el dos mil diecisiete, cumplen con el requisito de generalidad a que hacen referencia los artículos 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto.

SEXTO.—Criterio que debe prevalecer. El punto jurídico a dilucidar consiste en resolver si los aumentos a la prestación denominada "ayuda de despensa" o "bono de despensa" otorgados en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes para el año dos mil quince y hasta el dos mil diecisiete, cumplen con el requisito de generalidad a que hacen referencia los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto.

Para dar solución al tema motivo de contradicción, debe tenerse como punto de partida la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 205/2016, pues en ese documento, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Unión interpretó los artículos 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta de marzo de dos mil siete, así como el 43, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo



transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del treinta y uno de marzo de dos mil siete, numerales donde se establece el derecho de los pensionados a que las prestaciones en dinero les sean aumentadas.

En esa sentencia, tomando en cuenta el contenido de los numerales referidos arriba, la Segunda Sala del Alto Tribunal definió los requisitos de compatibilidad, generalidad y proporcionalidad que deben cumplirse para que los jubilados tengan derecho a recibir los incrementos a sus prestaciones en dinero.

Así, dado que el punto de contradicción puesto a consideración de este Pleno de Circuito, versa justamente sobre el requisito de generalidad de los aumentos, es necesario tomar como base de solución, al ser además un criterio obligatorio por establecer jurisprudencia en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, los lineamientos dados por el Alto Tribunal sobre ese tópico.

La resolución de la Segunda Sala dice lo siguiente:

"Como ya se indicó, el tema de la contradicción de tesis es determinar si los pensionados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tienen derecho a que se les pague el incremento por los conceptos 03 'previsión social múltiple' y 02 'bono de dispensa', en términos del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, y en su correlativo, artículo 43, último párrafo, del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del treinta y uno de marzo de dos mil siete, lo anterior, en virtud de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó a los trabajadores en activo, a través de oficios circulares, un incremento a las cuestionadas prestaciones.

"Para dar respuesta al punto de contradicción, debe tenerse presente el contenido de los artículos 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el treinta de



marzo de dos mil siete, así como del 43, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente a partir del treinta y uno de marzo de dos mil siete, este último precepto se reproduce en similares términos en el último párrafo del referido artículo 57 de la Ley abrogada en cita.

"Dichos artículos, establecen lo siguiente:

"Artículo 57. La cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo de trabajo, serán fijadas por la junta directiva del instituto, pero la máxima no podrá exceder del 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64, aun en el caso de la aplicación de otras leyes.

"...

"Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a la concedida a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva. Asimismo, tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados.'

"**Artículo 43.** Los pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a la concedida a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión, de conformidad con lo que establezca el decreto que anualmente expide el Ejecutivo Federal para tales efectos.

"Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero del año siguiente, conforme a los mecanismos de pago que determine la Secretaría.



"Asimismo, los pensionados tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.'

"De los artículos transcritos, en lo que interesa, se desprende lo siguiente:

"• Los pensionados tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.

"• Se reconoce el derecho de los pensionados, entre otras, a percibir prestaciones en dinero y de que éstas se vean aumentadas en la misma proporción que ocurre con las otorgadas a los trabajadores en activo, siempre que sean compatibles a los pensionados y que hubieran sido otorgadas de manera general.

"En atención a lo anterior, cuando un pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado reclama el pago de los incrementos de los conceptos de 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple', que se otorgan a los trabajadores en activo, estará sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos para que tenga derecho al aumento del monto de esas prestaciones, que son: a) Que éstas hayan sido aumentadas de manera general a los trabajadores en activo; b) Que resulten compatibles con los pensionados; y, c) Que sean proporcionales:

"Tales requisitos se explican de la manera siguiente:

"1) Compatibilidad. La compatibilidad entre las prestaciones en dinero de los trabajadores en activo y la pensión que reciben los jubilados o pensionados, se actualizará en función de que exista la posibilidad legal de que ambas puedan subsistir al mismo tiempo, es decir, si existe una disposición legal que prevea que los pensionados tienen derecho a percibir, además de su pensión, otras prestaciones en dinero que también recibe el personal en activo; ya que en este supuesto, la prestación en dinero y la pensión no son legalmente excluyentes entre sí, al concurrir en el pensionado, a pesar de que tienen una naturaleza



y fuente financiera distintas, pues mientras las pensiones se financian de las aportaciones y cuotas que se cotizan al instituto de mérito, las prestaciones adicionales se sufragan del presupuesto federal.

"2) Generalidad. Para que proceda el aumento de las prestaciones en dinero respecto de los pensionados, primero debe reflejarse el aumento de manera general, en beneficio de todos los trabajadores en activo, esto es, que el incremento necesariamente debe beneficiar a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal. De acuerdo con lo anterior, cuando un pensionado en juicio reclama el aumento del 'bono de despena' y 'previsión social múltiple' en la misma proporción en que fueron otorgados para los trabajadores en activo, debe demostrar el incremento en esos conceptos y que éste se otorgó de manera general a todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

"3) Proporcionalidad. Los aumentos que reciban los pensionados deben corresponder, en concepto y cantidad, a los que reciban los trabajadores en activo.

"De lo anterior se desprende que, un jubilado o pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sólo tendrá derecho al incremento de su pensión cuando esos mismos incrementos se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo –requisito de generalidad–; que son los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"Ahora bien, es importante precisar que esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis *********, en sesión de veintinueve de febrero de dos mil doce, consideró que los trabajadores en activo son los que pertenecen a la Administración Pública Federal, y los pensionados son aquellos que gocen de esa categoría en términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



"La contradicción de tesis de mérito, dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 41/2012 (10a.), que por analogía resulta aplicable, de datos de localización, rubro y contenido siguientes: (se transcribe)

"En otro tópico, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encarga de expedir anualmente el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con el artículo 66 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece:

"Artículo 66. La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades, el cual incluirá el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas para su aplicación, conforme a las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, emitirán sus manuales de remuneraciones incluyendo el tabulador y las reglas correspondientes, conforme a lo señalado anteriormente.

"Los manuales a que se refiere este artículo deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el último día hábil de mayo de cada año.'

"Ahora bien, el artículo 10 de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013, los cuales fueron analizados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes en esta contradicción de tesis, hace la clasificación del tipo de personal civil que labora para el Gobierno Federal. El contenido del referido artículo es el siguiente:

"Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para:

"I) Personal civil, en los términos siguientes:

"a) Operativo, comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial



de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.

"En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica;

"b) Categorías, comprende los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica; y,

"c) Mando y de enlace, comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos ...

"En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y

"...

"En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades.'

"De lo anterior, se pone de manifiesto que el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración



Pública Federal considera las remuneraciones del personal civil, el cual comprende:

"a) Al operativo, que son los 'puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica', así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos;

"b) A las categorías 'que se refiere a los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica'; y,

"c) A los de mando y de enlace 'que son los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico'; asimismo, comprende los puestos 'que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos'.

"Los cuestionados incrementos a los conceptos de 'bono de dispensa' y 'previsión social múltiple', reclamados por los quejosos en los juicios de amparo, que originaron las ejecutorias materia de esta contradicción de tesis, se hicieron derivar de diversas circulares u oficios emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales fueron analizados en los juicios de amparo contentivos, cuyas imágenes ahí aparecen de la siguiente forma:

"Ver forma en que aparecen las imágenes

"De los anteriores oficios circulares, 307-A.-2942, de 28 de junio de 2011; 307-A.-3796, de 1 de agosto de 2012; y, 307-A.-2468, de 24 de julio de 2013, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por los que se comunica a los oficiales mayores o equivalentes de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, se observa que se autorizó el multicitado incremento al pago de sueldos y salarios, así como otras prestaciones a los trabajadores de la Administra-



ción Pública Federal, entre las cuales están la 'previsión social múltiple' y el 'bono de despesa', únicamente para el personal operativo de las dependencias y entidades que rigen su relación laboral por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, con 'curva salarial' de sector central; y, entidades de los apartados A y B, con 'curva específica que actualizan sus tabuladores con el incremento salarial de la curva de sector central', esto es, implícitamente se excluyó a los servidores públicos de mando y enlace.

"En ese sentido, es evidente que los conceptos: 'bono de despesa' y 'previsión social múltiple' no fueron otorgados de manera general a la totalidad de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, esto es, en las propias circulares se justifica que no es general el incremento a dichas prestaciones, pues su ámbito de aplicación fue únicamente para el personal operativo de la Administración Pública Federal con curva del sector central, por lo tanto, no se actualiza la hipótesis contenida en la última parte de los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, y 43 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto.

"En conclusión, el tercer párrafo del artículo 43 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya redacción coincide con la del último párrafo del artículo 57 de la ley de ese organismo, vigente hasta el treinta de marzo de dos mil siete, señala que los pensionados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles; de lo que se advierte que los requisitos para que aquéllos tengan derecho al aumento proporcional del monto de las prestaciones de bono de despesa y previsión social múltiple son: 1) Que éstas hayan sido aumentadas de manera general a los trabajadores en activo; 2) Que resulten compatibles con los pensionados; y, 3) Que sean proporcionales.

"Por tanto, para el otorgamiento del incremento de las prestaciones de mérito, no basta acreditar que el reclamante goce de la calidad de pensionado,



y que se cumpla el requisito de compatibilidad; si de los oficios 307-A.-2942, de veintiocho de junio de dos mil once; 307-A.-3796, de uno de agosto de dos mil doce; y, 307-A.-2468, de veinticuatro de julio de dos mil trece, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por los que se comunica a los oficiales mayores o equivalentes de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, que se autoriza el pago de sueldos y salarios, así como de prestaciones a los trabajadores de la Administración Pública Federal, entre las cuales están la 'previsión social múltiple' y el 'bono de despensa', no se advierte que el incremento haya sido autorizado de manera general para la totalidad de los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal.

"En consecuencia, no se actualiza la hipótesis contenida en la última parte de los artículos 43 y 57 de las referidas leyes en cita; y si bien, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado le ha reconocido al pensionado o jubilado los conceptos de 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple', y se pagan; ello no justifica que tengan derecho al cuestionado incremento, porque como ya se indicó, éste no fue otorgado de manera general a la totalidad de los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal.

"En mérito de lo razonado, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

"BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.' (se transcribe)."

Pues bien, de la ejecutoria transcrita se aprecia que la Segunda Sala del Alto Tribunal señaló que de los artículos 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el



treinta de marzo de dos mil siete, así como del 43, último párrafo, del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del treinta y uno de marzo de dos mil siete, se advertía que los pensionados tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles.

Explicó la resolutora, que en los numerales citados se reconoce el derecho de los pensionados, entre otras, a percibir prestaciones en dinero y de que éstas se vean aumentadas en la misma proporción que ocurre con las otorgadas a los trabajadores en activo, siempre que sean compatibles a los pensionados y que hubieran sido otorgadas de manera general.

Por tanto, afirmó que cuando un pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado reclame el pago de los incrementos de los conceptos de "bono de despena" y "previsión social múltiple", que se otorgan a los trabajadores en activo, este aumento estará condicionado a que se cumpla con los requisitos de compatibilidad, generalidad y proporcionalidad.

Abundó que la compatibilidad entre las prestaciones en dinero de los trabajadores en activo y la pensión que reciben los jubilados o pensionados, se actualiza en la medida en que sea legalmente posible que ambas puedan subsistir al mismo tiempo, lo cual sucede cuando existe una disposición legal que prevea que los pensionados tienen derecho a percibir, además de su pensión, otras prestaciones en dinero que también recibe el personal en activo –independientemente de su naturaleza y fuente financiera–.

En adición a la compatibilidad referida, acotó la Segunda Sala, se debe cumplir con el requisito de generalidad, lo que significa que para que proceda el **aumento de las prestaciones en dinero respecto de los pensionados, primero debe reflejarse el aumento de manera general, en beneficio de todos los trabajadores en activo. Esto es,** que el incremento necesariamente debe



beneficiar a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal.

Por último, indicó que el incremento debe ser proporcional, lo que significa que los aumentos que reciban los pensionados deben corresponder, en concepto y cantidad, a los que reciban los trabajadores en activo.

Sobre el concepto de generalidad, la Segunda Sala de referencia profundizó en el sentido de que un jubilado o pensionado por el instituto de seguridad social en cuestión, tendrá derecho al incremento de su pensión solamente cuando esos mismos aumentos **se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo –requisito de generalidad–; que son los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

A este respecto, puntualizó que conforme a la jurisprudencia 2a./J. 41/2012 (10a.) con rubro: "TRABAJADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO ESTATAL, JUBILADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007). GRATIFICACIÓN ANUAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 57.", **los trabajadores en activo son los que pertenecen a la Administración Pública Federal**, y los pensionados son aquellos que gocen de esa categoría en términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Definidos los requisitos que debe cumplir un incremento para que un pensionado o jubilado del órgano de seguridad citado pueda exigirlo, y delimitado el concepto de trabajador en activo a que hacen referencia los artículos 57 y 43 de la abrogada ley y reglamento referidos, la Sala continuó con el estudio de los incrementos previstos en los oficios circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a los cuales los pensionados y jubilados plantearon su petición.



En primer orden, destacó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encarga de expedir anualmente el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con el artículo 66 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Hizo alusión al artículo 10 de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013, donde se hace la clasificación del tipo de personal civil que labora para el Gobierno Federal.

Señaló que de conformidad con el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el personal civil se integra por los siguientes grupos:

a) Operativo, que son los *"puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica"*, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos;

b) A las categorías *"que se refiere a los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica"*; y,

c) A los de mando y de enlace *"que son los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico"*; asimismo, comprende los puestos *"que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos"*.

Una vez que acotó el concepto personal civil, a efecto de conocer lo que debía entenderse por "trabajadores en activo" aludido en los artículos 57 de la abrogada ley y 43 del reglamento citado, la Segunda Sala analizó los oficios circulares, 307-A.-2942, de 28 de junio de 2011; 307-A.-3796, de 1 de agosto de 2012;



y 307-A.-2468, de 24 de julio de 2013, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a los cuales los jubilados y pensionados hicieron su reclamo de incremento a los conceptos de "bono de despensa" y "previsión social múltiple".

Destacó que en dichos oficios circulares, la dependencia mencionada autorizó el citado incremento al pago de sueldos y salarios, así como otras prestaciones a los trabajadores de la Administración Pública Federal, entre las cuales están la "previsión social múltiple" y el "bono de despensa", únicamente para el personal operativo de las dependencias y entidades que rigen su relación laboral por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, con "curva salarial" de sector central; y, entidades de los apartados A y B, con "curva específica que actualizan sus tabuladores con el incremento salarial de la curva de sector central" y al respecto afirmó que en esos oficios implícitamente se excluyó a los servidores públicos de "mando y de enlace".

En ese sentido, concluyó la Sala referida, los conceptos: "bono de despensa" y "previsión social múltiple" no fueron otorgados de manera general a la totalidad de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pues en las propias circulares se justifica que no es general el incremento a dichas prestaciones, pues su ámbito de aplicación fue únicamente para el personal operativo de la Administración Pública Federal con curva del sector central.

Por lo tanto, dedujo la resolutora, no se actualiza la hipótesis contenida en la última parte de los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, lo que la llevó a resolver que los pensionados y jubilados no tienen derecho al cuestionado incremento, pues reiteró, éste no fue otorgado de manera general a la totalidad de los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal.

Como se aprecia de la referida resolución, el derecho de los pensionados, a percibir prestaciones en dinero y que éstas se vean incrementadas en la misma proporción que las que reciben los trabajadores en activo, está supeditado, en



términos del artículo 57 de la ley abrogada y 43 del reglamento, ya identificados, a que tal beneficio sea compatible a los pensionados y que hubiera sido otorgado de manera general.

Por tanto, se estima que los lineamientos ahí definidos sobre esos requisitos, resultan ser la guía idónea para resolver la controversia jurídica aquí planteada, en torno a si los incrementos solicitados con base en los Manuales de Percepciones referidos, cumplen o no con el requisito de generalidad, pues a consideración de este Pleno de Circuito, con independencia del instrumento normativo en que se funde tal petición, lo cierto es que dicho reclamo debe satisfacer la exigencia de generalidad prevista en los artículos 57 de la abrogada ley y 43 del reglamento ya citados.

Por ello, no es obstáculo a lo anterior, que la contradicción de tesis 205/2016 haya tenido como presupuesto el reclamo del incremento al bono de despensa con base en diversos oficios circulares emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que en el caso se estudie la petición de pago de incremento a la luz de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes para el año dos mil quince y hasta el dos mil diecisiete.

Lo anterior porque, se reitera, los requisitos de compatibilidad, generalidad y proporcionalidad analizados por la Sala de la Suprema Corte, deben cumplirse en cualquier caso para que sea procedente el incremento, independientemente de la normatividad que los prevea.

Dicho de otra forma, lo resuelto por la Segunda Sala del Máximo Tribunal en la contradicción de tesis 205/2016, resulta del todo ilustrativo al caso, porque al margen de que la solicitud de incremento se haga con base en oficios circulares (supuesto analizado por el Alto Tribunal), Manuales de Percepción (como en el caso que se estudia) o incluso en cualquier otra normativa, para ser procedente, éste deberá cumplir con los requisitos de compatibilidad, generalidad y proporcionalidad a que hacen referencia los artículos 57 de la abrogada ley y 43 del reglamento ya mencionados y que fueron analizados, justamente, en la contradicción de criterios mencionada.



Así, es válido acudir a dicha ejecutoria para resolver el punto debatido en la presente ejecutoria; como además lo hicieron de manera unánime los tribunales cuyos criterios se confrontan, ya que sobre las exigencias jurídicas requeridas para el pago de los incrementos en las prestaciones que reciben los jubilados o pensionados, en lo que interesa al caso, la Segunda Sala explicó que el aumento debe ser general.

Dado que el tema controvertido versa justamente sobre el alcance del concepto "generalidad", amerita destacar de nueva cuenta lo resuelto por el Alto Tribunal a este respecto, esta vez poniendo especial atención en si esa generalidad abarca o no la totalidad de los trabajadores de la Administración Pública Federal.

La Sala inició su estudio diciendo que los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, preveían el derecho de los pensionados a recibir los mismos **incrementos que beneficiaban a los trabajadores en activo, siempre y cuando fueran compatibles, generales y en la misma proporción**. Preciso que por generalidad se atendía:

"2) Generalidad. Para que proceda el aumento de las prestaciones en dinero respecto de los pensionados, primero debe reflejarse el aumento de manera general, en beneficio de todos los trabajadores en activo, esto es, que el incremento necesariamente debe beneficiar a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal. De acuerdo con lo anterior, cuando un pensionado en juicio reclama el aumento del 'bono de despena' y 'previsión social múltiple' en la misma proporción en que fueron otorgados para los trabajadores en activo, debe demostrar el incremento en esos conceptos y que éste se otorgó de manera general a todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal."

Preciso que por trabajadores en activo debían entenderse aquellos servidores públicos del servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Expresamente dijo:



"... los trabajadores en activo son los que pertenecen a la Administración Pública Federal, y los pensionados son aquellos que gocen de esa categoría en términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."

A continuación, acotó los requisitos para tener derecho a los incrementos, y destacó que uno de ellos es que tal aumento sea otorgado a la totalidad de los trabajadores. La Sala razonó en los siguientes términos:

"De lo anterior se desprende que, un jubilado o pensionado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sólo tendrá derecho al incremento de su pensión cuando esos mismos incrementos se otorguen a la totalidad de trabajadores en activo –requisito de generalidad–; que son los trabajadores del servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, lo cual se establece en el artículo 1o., párrafo primero, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."

Para entender quiénes eran la "totalidad de los trabajadores en activo" acudió al artículo 10 de los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, correspondientes a los años 2011, 2012 y 2013, la Sala indicó que el personal civil comprende al "operativo", "categorías" y "de mando y de enlace", concluyendo en los siguientes términos:

"De lo anterior, se pone de manifiesto que el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; considera las remuneraciones del personal civil, el cual comprende: a) Al operativo, que son los 'puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica', así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos; b) A las categorías 'que se refiere a los puestos de los niveles salariales que por las características de la dependencia o entidad requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un



tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica'; y, c) A los de mando y de enlace 'que son los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y específico'; asimismo, comprende los puestos 'que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos'."

A continuación, en estudio propio de la litis planteada en aquella contradicción de tesis, la resolutoria hizo notar que los oficios circulares 307-A.-2942, de 28 de junio de 2011; 307-A.-3796, de 1 de agosto de 2012; y, 307-A.-2468, de 24 de julio de 2013, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde se autoriza el incremento –entre otras– a la prestación denominada "previsión social múltiple" y el "bono de despesa", era aplicable únicamente para el personal operativo. En ese sentido, observó la Sala, el incremento no resultaba general, pues **se había excluido a los servidores públicos de mando y de enlace**. Textualmente dijo:

"De los anteriores oficios circulares 307-A.-2942, de 28 de junio de 2011; 307-A.-3796, de 1 de agosto de 2012; y, 307-A.-2468, de 24 de julio de 2013, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por los que se comunica a los oficiales mayores o equivalentes de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, se observa que se autorizó el multicitado incremento al pago de sueldos y salarios, así como otras prestaciones a los trabajadores de la Administración Pública Federal, entre las cuales están la 'previsión social múltiple' y el 'bono de despesa', únicamente para el personal operativo de las dependencias y entidades que rigen su relación laboral por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, con 'curva salarial' de sector central; y, entidades de los apartados A y B, con 'curva específica que actualizan sus tabuladores con el incremento salarial de la curva de sector central', esto es, implícitamente se excluyó a los servidores públicos de mando y enlace ..."

Como se observa, la Sala señaló que los incrementos en estudio habían sido autorizados únicamente para el personal operativo, lo que evidenciaba que implícitamente se había excluido a los servidores públicos de "mando y de enlace".



En esas circunstancias, la Sala consideró que al no haber sido otorgado el incremento a los conceptos "bono de despensa" y "previsión social múltiple" a la totalidad de los trabajadores de la Administración Pública Federal, no se cumplía con la exigencia de generalidad establecida en los numerales 57 de la abrogada ley y 43 del reglamento citados, señalando literalmente:

"En ese sentido, es evidente que los conceptos: 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple' no fueron otorgados de manera general a la totalidad de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, esto es, en las propias circulares se justifica que no es general el incremento a dichas prestaciones, pues su ámbito de aplicación fue únicamente para el personal operativo de la Administración Pública Federal con curva del sector central, por lo tanto, no se actualiza la hipótesis contenida en la última parte de los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto."

Concluyó que conforme a los artículos 57 de la ley y 43 del reglamento mencionados, el incremento solicitado por los pensionados y jubilados sería procedente únicamente si cumplía con los requisitos de generalidad, compatibilidad y proporcionalidad. Al respecto, la Sala razonó en los siguientes términos:

"... los pensionados tendrán derecho, en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, siempre y cuando les resulten compatibles; de lo que se advierte que los requisitos para que aquéllos tengan derecho al aumento proporcional del monto de las prestaciones de bono de despensa y previsión social múltiple son: 1) Que éstas hayan sido aumentadas de manera general a los trabajadores en activo; 2) Que resulten compatibles con los pensionados; y, 3) Que sean proporcionales."

Como corolario final, la Sala estableció que el incremento previsto en los oficios circulares, en tanto no había sido previsto para la totalidad de los servidores públicos en activo de la Administración Pública Federal, no reunía la característica de generalidad, por lo que los pensionados y jubilados no podían ser acreedores «a» éste. Así, la resolutora tuvo a bien decidir lo siguiente:



"Por tanto, para el otorgamiento del incremento de las prestaciones de mérito, no basta acreditar que el reclamante goce de la calidad de pensionado, y que se cumpla el requisito de compatibilidad; si de los oficios 307-A.-2942, de veintiocho de junio de dos mil once; 307-A.-3796, de uno de agosto de dos mil doce; y, 307-A.-2468, de veinticuatro de julio de dos mil trece, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por los que se comunica a los oficiales mayores o equivalentes de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, que se autoriza el pago de sueldos y salarios, así como de prestaciones a los trabajadores de la Administración Pública Federal, entre las cuales están la 'previsión social múltiple' y el 'bono de despensa', no se advierte que el incremento haya sido autorizado de manera general para la totalidad de los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal.

"En consecuencia, no se actualiza la hipótesis contenida en la última parte de los artículos 43 y 57 de las referidas leyes en cita; y si bien el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado le ha reconocido al pensionado o jubilado los conceptos de 'bono de despensa' y 'previsión social múltiple', y se pagan; ello no justifica que tengan derecho al cuestionado incremento, porque como ya se indicó, éste no fue otorgado de manera general a la totalidad de los trabajadores en activo de la Administración Pública Federal."

Pues bien, de lo destacado hasta aquí se deduce que la Sala del Alto Tribunal estimó que el incremento es general –como lo exige el artículo 57 de la ley y 43 del reglamento citados– si está previsto para **la totalidad de los servidores públicos de la Administración Pública Federal**.

Así, se aprecia en la parte inicial de la ejecutoria donde definió el concepto de generalidad señalando que *"para que proceda el aumento de las prestaciones en dinero respecto de los pensionados, primero debe reflejarse el aumento de manera general, en beneficio de todos los trabajadores en activo, esto es, que el incremento necesariamente debe beneficiar a todos los servidores públicos adscritos a los órganos de la Administración Pública Federal"*.

Para conocer quiénes eran los servidores públicos que trabajan en la Administración Pública Federal, la Sala recurrió a los Manuales de Percepciones,



donde se establece que el personal civil está integrado por los servidores públicos que corresponden a "operativos", "categorías" y "de mando y de enlace".

Con base en ello, la Sala del Alto Tribunal determinó que no procedía el pago del incremento reclamado porque no se advertía que hubiera sido autorizado "*de manera general para la totalidad de los trabajadores en activo*" de la Administración Pública Federal.

Así, de (sic) lectura íntegra de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 205/2016 analizada, se aprecia que la Segunda Sala entendió por generalidad, la totalidad de los trabajadores en activo, es decir, los servidores públicos que corresponden al personal civil, integrado por personal "operativo", "categorías" y "de mando y de enlace", sin excepción alguna.

De este modo –razonando en los términos en que lo hizo la Sala del Alto Tribunal– para considerar que un incremento es general, éste debe beneficiar a la totalidad de los servidores que conforman la Administración Pública Federal, es decir, al personal "operativo", "categorías" y "de mando y de enlace", referidos.

Y en consecuencia, si el aumento está dirigido sólo a dos grupos y no a los tres, entonces no cumple la exigencia de generalidad establecida en los artículos 57 de la abrogada ley y 43 del reglamento en cita.

No es óbice a tal conclusión, el hecho de que en un párrafo de la ejecutoria de la contradicción de tesis, la Segunda Sala, sin aludir a los trabajadores que pertenecen a "categorías", haya manifestado que el incremento no es general porque se excluyó a los trabajadores de "mando y de enlace". En la parte que interesa la Sala dijo lo siguiente:

"De los anteriores oficios circulares, 307-A.-2942, de 28 de junio de 2011; 307-A.-3796, de 1 de agosto de 2012; y, 307-A.-2468, de 24 de julio de 2013, emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por los que se comunica a los oficiales mayores o equivalentes de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, se observa que se autorizó el multicitado incremento al pago de sueldos y salarios, así como otras prestaciones a los trabajadores de la Administración



Pública Federal, entre las cuales están la 'previsión social múltiple' y el 'bono de dispensa', únicamente para el personal operativo de las dependencias y entidades que rigen su relación laboral por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, con 'curva salarial' de sector central; y, entidades de los apartados A y B, con 'curva específica que actualizan sus tabuladores con el incremento salarial de la curva de sector central', esto es, implícitamente se excluyó a los servidores públicos de mando y enlace."

En efecto, el hecho de que la Segunda Sala –en el párrafo recién transcrito– se haya referido únicamente a los servidores públicos de "mando y de enlace", sin aludir al personal que integra las "categorías", no significa que al interpretar el concepto generalidad, la Segunda Sala haya excluido al personal regido por las "categorías" a que se refieren los manuales.

Es decir, lo sostenido por la Segunda Sala de la Corte en ese párrafo, no puede conducir a sostener que el término generalidad debe ser interpretado tomando como base únicamente al personal "operativo", así como "mando y de enlace", excluyendo al que pertenezca a las "categorías", pues ello va en contra del sentido general que se advierte de la lectura integral de la ejecutoria, ya analizada arriba, donde el Alto Tribunal consideró reiteradamente que el aumento era general si era previsto para todos los trabajadores citados, lo que la llevó a sostener la improcedencia del pago del incremento reclamado en aquella litis, porque no se advertía que hubiera sido autorizado "*de manera general para la totalidad de los trabajadores en activo*" de la Administración Pública Federal, desde la que incluyó al personal "operativo", así como "mando y de enlace" y "categorías".

Así que la referencia hecha por la Segunda Sala en el sentido de que el aumento ahí analizado no es general porque "*se excluyeron a los servidores públicos de mando y enlace*", no puede más que interpretarse en el sentido de que se trata de una alusión meramente enunciativa de ese tipo de personal, pero de modo alguno resulta ser una afirmación que deba regir el sentido y alcance de la ejecutoria en cuanto al estudio del requisito de generalidad, porque la lectura integral de esa sentencia pone de manifiesto que al analizar la generalidad, la Sala lo hizo en su literalidad, es decir, como un término que refiere a una totalidad, incluyendo al personal "operativo", "mando y de enlace" y "categorías".



Así pues, la ejecutoria es clara en señalar que por generalidad, debe entenderse la totalidad de los trabajadores de la Administración Pública Federal, sin salvedad alguna.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el vocablo "general", según la Real Academia Española, es un adjetivo que quiere decir "Común a todos los individuos que constituyen un todo, o a muchos objetos, aunque sean de naturaleza diferente".

De ahí que si los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, exigen la generalidad del incremento, para que sea pagado a los pensionados, ello no puede sino significar que el beneficio se autoriza siempre que haya sido dispuesto de manera total y absoluta a todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Esta idea de totalidad y universalidad del incremento, lleva implícita –por su naturaleza– el que no exista alguna excepción. De otra forma, la excepción al concepto de generalidad, tendría que estar prevista expresamente en la propia norma.

Así que si de los numerales que establecen el derecho de los pensionados o jubilados a gozar de los incrementos en sus prestaciones no se advierte alguna excepción normada, entonces lo correcto es acudir a su literalidad, conforme a la cual se exige un incremento generalizado, como un concepto absoluto.

Una vez que se ha fijado el sentido y alcance del concepto de "generalidad" a que se hace alusión en los artículos 57 de la ley y 43 del reglamento, ya identificados, ya se está en condiciones de analizar si los incrementos solicitados con apoyo en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes para dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, cumplen con tal exigencia.



Sobre el particular, y dados los términos en que fue planteada la contradicción de tesis que ahora atañe, lo primero que debe aclararse es que el que en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes para el año dos mil quince,⁵¹

⁵¹ "Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, para efectos de este ordenamiento, se entenderá por:

"I. Categoría: Grupo de personal que ocupa plazas autorizadas a las dependencias y entidades que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular y que se crean conforme a las disposiciones aplicables;

"II. ..."

"Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para:

"I. Personal civil, en los términos siguientes:

"a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.

"En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica;

"b) Categorías: comprende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y

"c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.

"Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos 'K' a 'G', y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos 'O' a 'L', y sus equivalentes.

"En los anexos 3 A y 3 B del presente manual se presentan los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mando y de enlace de las dependencias y entidades, que servirán como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y

"II. Personal militar, comprende las percepciones de los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones del personal militar en los términos de las disposiciones aplicables.

"En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 C del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades."



dos mil dieciséis⁵² y dos mil diecisiete,⁵³ se contemple a personal especializado que integra el grupo de "categorías", el cual precisa de un régimen particular

⁵² "Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, para efectos de este ordenamiento, se entenderá por:

"I. Categoría: Grupo de personal que ocupa plazas autorizadas a las dependencias y entidades que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular y que se crean conforme a las disposiciones aplicables;

"II. ..."

"Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para:

"I. Personal civil, en los términos siguientes:

"a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes y homólogos a ambos.

"En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica;

"b) Categorías: comprende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y

"c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes y homólogos a ambos.

"Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos 'K' a 'G', y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos 'O' a 'L', y sus equivalentes.

"En el anexo 3 A del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios brutos del presidente de la República y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y

"II. Personal militar, comprende las percepciones de los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones del personal militar en los términos de las disposiciones aplicables.

"En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3 B del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades."

⁵³ "Artículo 2. Las definiciones previstas en los artículos 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 2 de su reglamento, serán aplicables para el Manual de Percepciones



de remuneraciones dada su especialidad técnica o profesional, no es un elemento que trascienda o afecte el concepto de generalidad arriba dilucidado.

Para corroborar lo anterior, es preciso retomar que en dichos manuales –como en aquellos correspondientes a dos mil once, dos mil doce y dos mil

de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, para efectos de este ordenamiento, se entenderá por:

"I. Categoría: Grupo de personal que ocupa plazas autorizadas a las dependencias y entidades que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular y que se crean conforme a las disposiciones aplicables;

"II. ..."

"Artículo 10. El manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para:

"I. Personal civil, en los términos siguientes:

"a) Operativo: comprende los puestos que se identifican con niveles salariales 1 al 11 que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central y los niveles distintos a los anteriores que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, así como los puestos equivalentes.

"En el anexo 2 del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos operativos de las dependencias y entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica;

"b) Categorías: comprende al grupo de personal que ocupa plazas creadas conforme a las disposiciones aplicables que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren un tratamiento particular para la determinación y la aplicación de un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y

"c) Mando y de enlace: comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes.

"Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos 'K' a 'G', y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos 'O' a 'L', y sus equivalentes.

"En el anexo 3A del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios brutos del presidente de la República y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, y

"II. Personal militar, comprende las percepciones de los servidores públicos militares en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina por concepto de haberes, sobrehaberes, asignaciones y demás remuneraciones en términos de las disposiciones aplicables.

"En el anexo 1 del presente manual se presenta la relación de dependencias y entidades con el tipo de tabulador de sueldos y salarios que les aplica. En el anexo 3B del presente manual se presentan los límites de la percepción ordinaria neta mensual aplicables a dependencias y entidades."



trece analizados en la contradicción de tesis 205/2016– en su respectivo artículo 10, también se establece que el personal civil, que es el que interesa en el caso, dado que la petición de incremento la realizaron pensionados o jubilados del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, se clasifica a su vez, en diversos grupos: "operativo", "enlace y de mandos" y los trabajadores con características particulares de acuerdo a su grado de especialización, identificados como "categorías".

Lo que significa que, dentro de la estructura de los funcionarios gubernamentales, además de los puestos "operativo", "enlace y mandos", existen otras "categorías", y todos ellos conforman el universo de servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Ahora, el hecho de que los funcionarios que pertenecen al grupo "categorías" se rija por un régimen excepcional, es decir, particular atendiendo a la especialización profesional o técnico de quienes ocupan esa plaza, no significa que por esa mera circunstancia, se establezca una salvedad al concepto de generalidad analizado.

Es así, porque los artículos 57 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, que constituyen el sustento jurídico del derecho que gozan los pensionados o jubilados a los incrementos en sus prestaciones, no establecen supuesto de excepción en ese aspecto.

Luego, no es dable al operador jurídico hacer salvedad al respecto, dado que ello sería otorgar un sentido y alcance a la norma que no tiene.

En todo caso, la exclusión del personal de "categorías" para calificar si se estaba en presencia de un incremento general o no, debió haber sido establecida en la propia norma que prevé el derecho al incremento, esto es, en los artículos 57 de la abrogada ley y 43 del reglamento citado, porque justamente esas disposiciones son la fuente jurídica de ese beneficio.



Al no haberlo hecho así, el intérprete de la norma no puede inferir que el personal de "categorías" esté excluido del concepto de generalidad, porque de asumirlo de esta forma el operador jurídico estaría creando una excepción a una norma que no prevé tal distinción.

Dicho de otra forma, se considera que el régimen particular que impera para los trabajadores que pertenecen a las "categorías" y que se traduce en un esquema de remuneraciones particular, que atiende a la especialización técnica o profesional, no puede dar lugar a considerar que esa circunstancia implica una excepción a lo dispuesto en los artículos 57 de la ley y 43 del reglamento antes citados, pues de hacerlo así, se estaría integrando –a través de una interpretación extensiva– un derecho o un supuesto no previsto en la ley.

Así que la circunstancia de que en los Manuales de Percepción se establezca una clasificación de personal especializado que requiere de un esquema de remuneraciones particular atendiendo justamente a tal especialización técnica o profesional, no puede llevar a considerar que ello constituye una excepción a los requisitos establecidos en la ley y reglamento ya citados donde se prevé el derecho de los pensionados y jubilados a recibir los incrementos en sus prestaciones, el cual se encuentra condicionado a que el aumento sea compatible, general y proporcional.

Por tanto, para interpretar correctamente las normas que establecen el derecho a recibir los incrementos materia de este estudio, debe atenderse a su literalidad, de donde se advierte que el aumento debe ser general, esto es, para la totalidad de los trabajadores de la Administración Pública Federal, que se clasifican en operativo, mando y enlace, y categorías, puesto que así lo consideró la Segunda Sala en la ejecutoria ya analizada, donde de forma reiterada y puntual, explicó que la exigencia de generalidad se cumple en la medida en que el aumento es aplicable a todos los servidores públicos que conforman el personal civil, a saber, el "operativo", "categorías" y de "mando y de enlace".

En resumen, dado que los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del



Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto prevén como uno de los requisitos para el incremento de las prestaciones de jubilados que éste haya sido general, sin establecer excepción alguna al concepto de generalidad, o precisar algún sentido diferente al literal de ese concepto y, tomando en cuenta el sentido integral de la ejecutoria emitida en la contradicción de tesis 205/2016, donde la Segunda Sala habla de las tres clasificaciones de personal civil enunciado en el artículo 10 de los Manuales de Percepciones aludidos, este Pleno concluye que al analizar si se cumple o no el requisito de generalidad referido en los preceptos citados, se debe considerar si el incremento fue autorizado para la totalidad del personal, esto es, el operativo, el de mando y enlace, y el de categorías.

Otro argumento adicional para comprobar que la aplicación de un esquema de remuneraciones propio para trabajadores que integran las denominadas "categoría" no trasciende al concepto de generalidad, se sustenta en que la existencia de un tabulador especial para los trabajadores que integran las "categorías", que se traduce en una remuneración diferente y particular a los trabajadores de ese grupo, es un elemento que no fue considerado relevante por la Segunda Sala en la ejecutoria de la contradicción de tesis 205/2016 ya citada, al analizar la exigencia de que los incrementos sean generales.

En efecto, en la referida contradicción de tesis 205/2016, fueron analizados los oficios circulares 307-A.-2942, de 28 de junio de 2011; 307-A.-3796, de 01 de agosto de 2012; y, 307-A.-2468, de 24 de julio de 2013, en los que se estableció un incremento para los trabajadores que pertenecían a la clasificación de "operativos".

Los oficios de referencia son los siguientes:

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL
PRESUPUESTARIO
307-A.- 2942



SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
ESTADO DE MÉXICO
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



México, D. F., a 28 de Junio de 2011

**CC. OFICIALES MAYORES O EQUIVALENTES
DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
P R E S E N T E S**

Con fundamento en los artículos 31, fracción XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 3, 6, 33, 45 quinto párrafo, 65 y 67 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 32, 33, 34 y 35, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; 4 y 5 del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y 62, fracción XXXI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se autoriza:

I. Sueldos y salarios

1. El tabulador mensual bruto del sueldo base y de la compensación, de aplicación general, para la curva del sector central (anexo al presente), con vigencia a partir del 1 de enero de 2011 y que considera un incremento promedio ponderado del 4.75%.
2. Aplicación por tipo de personal: operativo.
3. Ámbito administrativo de aplicación:
 - a) Dependencias y entidades que rigen su relación laboral por el Apartado "A" y "B" del artículo 123 Constitucional, con curva salarial del sector central
 - b) Entidades del Apartado "A" y "B" con curva específica que actualizan sus tabuladores con el incremento salarial de la curva del sector central.

Lo anterior, conforme al anexo "1" del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de mayo de 2011.

II. Prestaciones

4. Tabulador de las prestaciones brutas mensuales siguientes:

(pesos)	
Prestaciones	Importe
Compensación por Desarrollo y Capacitación	900.00
Previsión Social Múltiple	190.00
Despensa	190.00
Ayuda por Servicios	200.00

Av. Constituyentes 2000, Edificio B, planta 11, Col. Roma de los Ríos, Del. Álvaro Obregón México, DF 06100
Tel: 5571 5931 5000 4915 www.shcp.hacienda.gob.mx

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL
PRESUPUESTARIO

307-A.- 2942



SECRETARÍA DE
HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO

SHCP

PÁGINA 2 DE 2

III. Adecuaciones Presupuestarias

- Las dependencias y entidades deberán enviar, a la brevedad, a la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial respectiva, el Formato Único de Movimientos Presupuestarios debidamente requisitado, en forma impresa y en medio magnético, considerando la estructura ocupacional registrada en el Módulo de Servicios Personales al 1 de Julio del presente año, la cual ya debe incorporar las plazas canceladas con motivo de la Conclusión de la Relación Laboral y del Programa Nacional de Reducción de Gasto Público; a efecto de que esta Secretaría emita el resumen de memoria de cálculo requerido para tramitar la adecuación presupuestaria correspondiente. En su caso, deberán enviar adicionalmente el Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos específico.

IV. Disposiciones finales

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con la finalidad de lograr el cabal cumplimiento de lo anterior, solicito su apreciable intervención para comunicar las presentes medidas a las entidades que se encuentran bajo su coordinación sectorial.
- La presente disposición estará disponible en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la siguiente dirección electrónica: www.hacienda.gob.mx

Reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

**Atentamente,
El Titular de la Unidad**

Gustavo Nicolás Kubli Albertini
Gustavo Nicolás Kubli Albertini

C.c.p. Subsecretario de Egresos.- Presente.
Subsecretario de Control y Autoridad de la Gestión Pública.- Secretaría de la Función Pública.- Presente.
Dirección General de Programación y Presupuesto "A".- Presente.
Director General de Programación y Presupuesto "B".- Presente.
Direcciones Generales Adjuntas de la UCP.- Presentes.

Av. Constituyentes s/n, Ed. Pinar del Río, Col. Salto de las Animas, Del. Álvaro Obregón, México, D.F. 06116
Tel. 55 1251 3000 ext. 4014 www.hacienda.gob.mx

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO



TABULADOR MENSUAL BRUTO DE SUELDO BASE Y COMPENSACIÓN 1/
Vigencia: 01 de enero de 2011


Nivel	Zona Económica II		Zona Económica III	
	Sueldo Base	Compensación	Sueldo Base	Compensación
1	4,425.00	350.00	4,882.00	350.00
2	5,800.00	350.00	6,100.00	350.00
3	5,900.00	350.00	6,175.00	350.00
4	5,950.00	350.00	6,225.00	350.00
5	6,000.00	350.00	6,275.00	310.00
6	6,025.00	645.00	6,320.00	840.00
7	6,050.00	1,215.00	6,370.00	1,435.00
8	6,075.00	1,620.00	6,420.00	1,750.00
9	6,125.00	1,760.00	6,475.00	1,850.00
10	6,400.00	1,815.00	6,770.00	1,940.00
11	6,425.00	1,865.00	6,780.00	1,950.00

1/ El tabulador mínimo burocrático es: 4,236.00

REGLAS DE APLICACIÓN

1. Ambito de aplicación: personal operativo de la Administración Pública Federal, con curva del sector central.
2. Jornada laboral: deberá observarse en los términos de las disposiciones aplicables.
3. Congruencia entre niveles y puestos: los niveles tabulares deberán asignarse conforme a los prestos de la cédula de identificación.
4. El aguinaldo o gratificación de fin de año se calculará en términos de las disposiciones aplicables sobre el sueldo base.
5. El costo de la aplicación del tabulador deberá ser cubierto con los recursos autorizados a las dependencias y entidades y en pago a lo que establezca el Presupuesto de Egresos vigente.

EL TITULAR DE LA UNIDAD


NICOLÁS KUBLI ALBERTINI

ANEXO DEL OFICIO NÚM. 307-A- 2941

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO



SHCP

TABULADOR MENSUAL BRUTO DE SUELDO BASE Y COMPENSACIÓN 1/

Vigencia: 01 de enero de 2011

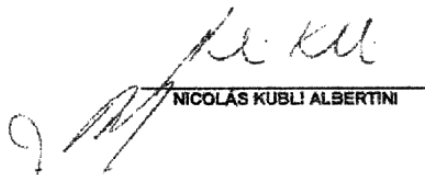
Nivel	Zona Económica II		Zona Económica III	
	Sueldo Base	Compensación	Sueldo Base	Compensación
1	4,426.00	350.00	4,882.00	350.00
2	5,800.00	350.00	6,100.00	350.00
3	5,900.00	350.00	6,175.00	350.00
4	5,950.00	350.00	6,225.00	350.00
5	6,000.00	350.00	6,275.00	310.00
6	6,025.00	645.00	6,320.00	840.00
7	6,050.00	1,215.00	6,370.00	1,435.00
8	6,075.00	1,620.00	6,420.00	1,750.00
9	6,125.00	1,760.00	6,475.00	1,850.00
10	6,400.00	1,815.00	6,770.00	1,940.00
11	6,425.00	1,865.00	6,780.00	1,950.00

1/ El tabulador mínimo burocrático es: 4,236.00

REGLAS DE APLICACIÓN

1. Ámbito de aplicación: personal operativo de la Administración Pública Federal, con curva del sector central.
2. Jornada laboral: deberá observarse en los términos de las disposiciones aplicables.
3. Congruencia entre niveles y puestos: los niveles tabulares deberán asignarse conforme a los puestos de la cédula de identificación.
4. El aguinaldo o gratificación de fin de año se calculará en términos de las disposiciones aplicables sobre el sueldo base.
5. El costo de la aplicación del tabulador deberá ser cubierto con los recursos autorizados a las dependencias y entidades y en apego a lo que establezca el Presupuesto de Egresos vigente.

EL TITULAR DE LA UNIDAD


NICOLÁS KUBLI ALBERTINI

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL
PRESUPUESTARIO
307-A.- 3796



México, D. F., a 10 de agosto de 2012.

**CC. OFICIALES MAYORES O EQUIVALENTES
DE LAS DEPENDENCIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
P R E S E N T E S**

Con fundamento en los artículos 31, fracción XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 3, 6, 33, 45 quinto párrafo, 65 y 67 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 32, 33, 34 y 35, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; 4 y 5 del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y 62, fracción XXXI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se autoriza:

I. Sueldos y salarios

1. El tabulador mensual bruto del sueldo base y de la compensación, de aplicación general, para la curva del sector central (anexo al presente), con vigencia a partir del 1 de enero de 2012 y que considera un incremento promedio ponderado del 5.75%.
2. Aplicación por tipo de personal: operativo.
3. Ámbito administrativo de aplicación:
 - a) Dependencias y entidades que rigen su relación laboral por el Apartado "A" y "B" del artículo 123 Constitucional, con curva salarial del sector central
 - b) Entidades del Apartado "A" y "B" con curva específica que actualizan sus tabuladores con el incremento salarial de la curva del sector central.

Lo anterior, conforme al anexo "1" del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de mayo de 2012.

II. Prestaciones

4. Tabulador de las prestaciones brutas mensuales siguientes:

(pesos)

Prestaciones	Importe
Compensación por Desarrollo y Capacitación	1,000.00
Previsión Social Múltiple	225.00
Despensa	225.00
Ayuda por Servicios	230.00

Av. Constituyentes 1001, Edificio B, piso 6, Col. Bellos de las Flores, Del. Álvaro Obregón México, DF 06110
Tel. +52 (55) 3688 8915 www.hacienda.gob.mx

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL
PRESUPUESTARIO
307-A.- 3796



SECRETARÍA DE
HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO

SHCP

PÁGINA 2 DE 2

III. Adecuaciones Presupuestarias

- Las dependencias y entidades deberán enviar, a la brevedad, a la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial respectiva, el Formato Único de Movimientos Presupuestarios debidamente requisitado y dictaminado, en forma impresa y en medio magnético, considerando la estructura ocupacional registrada en el Módulo de Servicios Personales al 31 de Julio del presente año, la cual ya debe incorporar las plazas canceladas con motivo del Programa Nacional de Reducción de Gasto Público; a efecto de que esta Secretaría emita el resumen de memoria de cálculo requerido para tramitar la adecuación presupuestaria correspondiente. En su caso, deberán enviar adicionalmente el Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos específico.

IV. Disposiciones finales

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con la finalidad de lograr el cabal cumplimiento de lo anterior, solicito su apreciable intervención para comunicar las presentes medidas a las entidades que se encuentran bajo su coordinación sectorial.
- La presente disposición estará disponible en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la siguiente dirección electrónica: www.hacienda.gob.mx

Reitero a ustedes la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

Atentamente.
El Titular de la Unidad


Gustavo Nicolás Kubli Albertini

C.c.p. Subsecretario de Egresos.- Presente.
Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública.- Secretaría de la Función Pública.- Presente.
Director General de Programación y Presupuesto "A".- Presente.
Director General de Programación y Presupuesto "B".- Presente.
Direcciones Generales Adjuntas de la UPGP.- Presentes.

Av. Constituyentes 1005, Edificio B, piso 6, Col. Roldán de los Ríos, Del. Álvaro Obregón, México, DF 06100
Tel. (52 55) 3018 4913 www.hacienda.gob.mx

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO



TABULADOR MENSUAL BRUTO DE SUELDO BASE Y COMPENSACIÓN 1_
Vigencia: 01 de enero de 2012

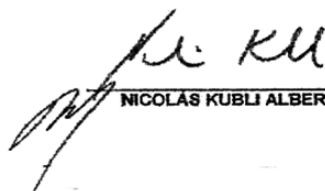
Nivel	Zona Económica II		Zona Económica III	
	Sueldo Base	Compensación	Sueldo Base	Compensación
1	4,746.00	380.00	5,202.00	380.00
2	6,120.00	380.00	6,420.00	380.00
3	6,220.00	380.00	6,495.00	380.00
4	6,270.00	380.00	6,545.00	380.00
5	6,320.00	380.00	6,595.00	340.00
6	6,345.00	875.00	6,640.00	870.00
7	6,370.00	1,245.00	6,690.00	1,465.00
8	6,395.00	1,650.00	6,740.00	1,780.00
9	6,445.00	1,780.00	6,795.00	1,880.00
10	6,720.00	1,845.00	7,090.00	1,970.00
11	6,745.00	1,895.00	7,100.00	1,980.00

1_/ El tabulador mínimo burocrático es: \$4,556.00

REGLAS DE APLICACIÓN

1. Ámbito de aplicación: personal operativo de la Administración Pública Federal, con curva del sector central.
2. Jornada laboral: deberá observarse en los términos de las disposiciones aplicables.
3. Congruencia entre niveles y puestos: los niveles tabulares deberán asignarse conforme a los puestos de la cédula de descripción.
4. El aguinaldo o gratificación de fin de año se calculará en términos de las disposiciones aplicables sobre el sueldo base.
5. El costo de la aplicación del tabulador deberá ser cubierto con los recursos autorizados a las dependencias y entidades y en apego a lo que establezca el Presupuesto de Egresos vigente.

EL TITULAR DE LA UNIDAD


NICOLÁS KUBLI ALBERTINI



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Política y Control Presupuestario

"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

Oficio No. 307-A-2468

México, D. F., a 24 de julio de 2013

**CC. OFICIALES MAYORES O EQUIVALENTES
DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
PRESENTES**

Con fundamento en los artículos 31, fracción XXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 3, 6, 33, 45, quinto párrafo, 65 y 67 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 32, 33, 34 y 35 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; 4 y 5 del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y, 62, fracción XXVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se autoriza:

I. Sueldos y salarios

1. El tabulador mensual bruto del sueldo base y de la compensación de aplicación general para la curva de sector central (anexo al presente), con vigencia a partir del 1 de enero de 2013 y que considera un incremento promedio ponderado del 3.9%.
2. Aplicación por tipo de personal operativo.
3. Ámbito administrativo de aplicación:
 - a) Dependencias y entidades que rigen su relación laboral por el Apartado "A" y "B" del artículo 123 Constitucional, con curva salarial de sector central.
 - b) Entidades del Apartado "A" y "B" con curva específica que actualizan sus tabuladores con el incremento salarial de la curva de sector central.

Constituyentes 1001, edificio B, piso 6, Col. Belén de las Flores, Del. Álvaro Obregón, CP. 01110, México, D.F.

Tel.: (55) 3688 4915 www.hacienda.gob.mx



"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

Página 2 de 3

Oficio No. 307-A-2468

Lo anterior, conforme al anexo "1" del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de mayo de 2013.

II. Prestaciones

4. Tabulador de las prestaciones brutas mensuales siguientes:

(pesos)

Prestaciones	Importe
Compensación por Desarrollo y Capacitación	1,100
Previsión Social Múltiple	265
Despensa	265
Ayuda por Servicios	265

III. Adecuaciones Presupuestarias

- Las dependencias y entidades deberán enviar a la brevedad a la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial respectiva, el Formate Único de Movimientos Presupuestarios debidamente requisado, en forma impresa y en medio magnético, considerando la estructura ocupacional registrada en el Módulo de Servicios Personales al 19 de Julio del presente año a efecto de que esta Secretaría emita el resumen de memoria de cálculo requerido para tramitar la adecuación presupuestaria correspondiente. En su caso, deberán enviar adicionalmente el Catálogo de Puestos y Tabulador de Sueldos específico.

Constituyentes 1001, edificio B, piso 6, Col. Belén de las Flores, Del. Álvaro Obregón, C.P. 01110, México, D.F.
Tel.: (55) 3688 4915 www.hacienda.gob.mx



"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

Página 3 de 3

Oficio No. 307-A-2468

IV. Disposiciones finales

6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con la finalidad de lograr el cabal cumplimiento de lo anterior, solicito su apreciable intervención para comunicar las presentes medidas a las entidades que se encuentran bajo su coordinación sectorial. Lo anterior, se hace extensivo para aquellas unidades administrativas que de acuerdo con sus atribuciones figan en su calidad de coordinadora sectorial.
7. La presente disposición estará disponible en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la siguiente dirección electrónica: www.hacienda.gob.mx.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL TITULAR

A. ISAAC RAMBOAL LOZANO

- Ccp C. Fernando Galindo Fajela.- Subsecretario de Egresos, SHCP.- Representa:
C. María Elena Reyna Ríos.- Dirección General de Programación y Presupuesto "A".- Presente.
C. Jaime F. Hernández Martínez.- Dirección General de Programación y Presupuesto "B".- Presente.
C. María Teresa Castro Corro.- Dirección General en la Unidad de Política y Control Presupuestario.- Presente.
C. Josefina Casillas Rojas.- Dirección General Adjunta en la Unidad de Política y Control Presupuestario.- Presente.
C. Marco Antonio Flores García.- Director General Adjunto Técnico de Presupuesto.- Presente.

AIGL/MTCC/CAJABA

Construyentes 3001, edificio B, piso 6, Col. Felen de las Flores, Del. Álvaro Obregón, C.P. 01110, México, D.F.

Tel.: (55) 3682 4915 www.hacienda.gob.mx

ANEXO DEL OFICIO NÚM. 307-A- 2468

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CREDITO PÚBLICO



SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO

TABULADOR MENSUAL BRUTO DE SUELDO BASE Y COMPENSACIÓN 1/

Vigencia: 01 de enero de 2013

Nivel	Zona Económica II		Zona Económica III	
	Sueldo Base	Compensación	Sueldo Base	Compensación
1	5,021.00	465.00	5,477.00	465.00
2	6,395.00	465.00	6,695.00	465.00
3	6,495.00	465.00	6,770.00	465.00
4	6,545.00	465.00	6,820.00	465.00
5	6,595.00	465.00	6,870.00	465.00
6	6,620.00	760.00	6,915.00	955.00
7	6,645.00	1,330.00	6,965.00	1,550.00
8	6,670.00	1,735.00	7,015.00	1,865.00
9	6,720.00	1,865.00	7,070.00	1,965.00
10	6,995.00	1,930.00	7,365.00	2,055.00
11	7,020.00	1,980.00	7,375.00	2,065.00

1/ El tabulador mínimo burocrático es: \$4,916.00

REGLAS DE APLICACIÓN

1. Ámbito de aplicación: personal operativo de la Administración Pública Federal, con curva del sector central.
2. Jornada laboral: deberá observarse en los términos de las disposiciones aplicables.
3. Congruencia entre niveles y puestos: los niveles tabulares deberán asignarse conforme a los puestos de la cédula de descripción.
4. El aguinaldo o gratificación de fin de año se calculará en términos de las disposiciones aplicables sobre el sueldo base.
5. El costo de la aplicación del tabulador deberá ser cubierto con los recursos autorizados a las dependencias y entidades y en apego a lo que establezca el Presupuesto de Egresos vigente.

EL TITULAR DE LA UNIDAD

A. ISAAC GAMBOA LOZANO



Como se aprecia, tales oficios otorgaron un aumento en el concepto de "despensa" a favor de los trabajadores "operativos" por los montos siguientes:

Oficio	Incremento a la prestación llamada "despensa" autorizado para personal operativo
307-A.-2942	\$190.00
307-A.-3796	\$225.00
307-A.-2468	\$265.00

Los oficios circulares aludidos, fueron emitidos durante la vigencia de los Manuales de Percepciones aplicables a dos mil once, dos mil doce y dos mil trece, que establecían el derecho del personal "operativo" y del personal de "mando y enlace" de recibir el concepto "ayuda para despensa" incrementado, por las siguientes cantidades:

Vigencia	Artículo	Contenido
2011	30	La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$150.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace.
2012	30	La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$190.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace.
2013	30	La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$225.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace.

De la tabla que antecede se observa que el incremento al concepto de ayuda de despensa, previsto en los Manuales de Percepciones, fue diferente en su monto, para personal "operativo" y para personal de "mando y de enlace".



Ahora, al analizar conjuntamente ambos instrumentos normativos se apreciaba la distinción en cuanto al monto autorizado como incremento según el tipo de personal. Es decir, los Manuales de Percepciones, de inicio, prevén un aumento diferente según se tratara de un trabajador que perteneciera a la clasificación de "operativo" o de uno que formara parte del grupo de "mando y de enlace". Y, en adición a ese incremento, los oficios circulares establecían un aumento todavía más benéfico, pero en esta ocasión, solamente a favor de los funcionarios "operativos".

La diferencia en el monto del incremento para personal "operativo" y para "personal de mando y de enlace" que se ha hecho patente, fue una cuestión que no influyó en la decisión adoptada por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 205/2016, al analizar el concepto de generalidad.

Por el contrario, la generalidad del aumento a esa prestación fue analizada a la luz de la integración del personal civil, de acuerdo a los instrumentos relativos a las percepciones de los servidores públicos, que establecen que el personal civil que integra la totalidad de la Administración Pública Federal está conformado por personal "operativo", personal de "mando y de enlace" y personal que por su grado de especialidad forma parte del grupo denominado "categorías".

De modo que el hecho de que el personal que pertenece a "categorías" tenga un régimen especial de remuneraciones y, por ende, le sea aplicable un tabulador particular, no puede ser considerado como factor que determine el sentido y alcance del concepto de generalidad, pues, se insiste, el monto del incremento previsto en los oficios circulares para las diferentes clases de personal, fue un aspecto que no trascendió en el examen realizado por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 205/2016, delimitar el alcance del concepto incremento general.

Bajo esa línea de pensamiento, no es jurídicamente viable sostener que por la circunstancia de que a los trabajadores que pertenecen a la clase "categorías" se les aplique un tabulador especial, y que por ello el monto de sus remuneraciones sea diferente al que perciben el resto de los servidores públicos que



pertenecen a la Administración Pública Federal, se deba analizar el requisito de generalidad aludido en los artículos 57 de la abrogada ley y 43 del reglamento en cuestión, sin tomar en cuenta a los funcionarios que integran las mencionadas "categorías".

Como conclusión en cuanto al concepto de generalidad, se debe considerar que de conformidad con los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, para que los pensionados y jubilados tengan derecho a los incrementos otorgados a los trabajadores en activo, éstos deben cumplir –independientemente del instrumento normativo que los prevea– con las exigencias de compatibilidad, generalidad y proporcionalidad.

Entendido el concepto de generalidad –en palabras de la Segunda Sala del Alto Tribunal– como un aumento aplicable a la totalidad de los trabajadores en activo, esto es, los que conforman el personal civil de la Administración Pública Federal, a saber, el personal "operativo", de "mando y de enlace" así como el que integra las "categorías".

Bajo esa premisa, corresponde analizar si el incremento solicitado por los pensionados y jubilados con base en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal vigentes para dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, es general o no. Para ello, es pertinente atender a los numerales donde se establece el aumento concepto "ayuda de despensa".

Manual de Percepciones de los Servidores Públicos
de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal,
vigentes para el año dos mil quince

"Artículo 30. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$365.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace."



Manual de Percepciones de los Servidores Públicos
de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal,
vigentes para el año dos mil dieciséis

"Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$465.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace."

Manual de Percepciones de los Servidores Públicos
de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal,
vigentes para el año dos mil diecisiete

"Artículo 31. La ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$565.00 mensuales al personal operativo, de mando y de enlace, que se ajusten a los tabuladores de sueldos y salarios con curva salarial de sector central."

De los numerales transcritos se aprecia que el incremento a la "ayuda de despensa" únicamente fue autorizado para el personal "operativo" y de "mando y enlace", excluyendo al personal de "categorías".

De modo que, conforme «a» los lineamientos establecidos por el Alto Tribunal, si en los Manuales de Percepciones analizados únicamente se autorizó el incremento para personal "operativo" y personal de "mando y enlace", entonces dicho aumento no reúne el requisito de generalidad exigido por los artículos 57 de la ley y 43 del reglamento citados, por lo que no es procedente su pago.

Efectivamente, de acuerdo a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte, el personal civil se encuentra integrado por personal operativo, mando y enlace y categorías, entonces el incremento a sus prestaciones en efectivo procederá sólo si fue previsto para todos ellos –sin excepciones–.

Conforme a tales premisas, si el incremento previsto en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes para el año dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, únicamente se otorgó para el personal operativo



y personal de mando y enlace, resulta que dicho incremento no cumple con el requisito de generalidad porque, se insiste, se excluyó a las plazas que por su rama de especialización técnica o profesional requieren un tratamiento particular y que son identificados como "categorías".

Por lo que el criterio que debe prevalecer es el de este Pleno de Circuito en el sentido de que no es procedente el pago de tal incremento relativo al concepto de "ayuda de despesa" o "bono de despesa" a los pensionados y jubilados del instituto, en tanto que no se satisface con la exigencia de generalidad prevista en los preceptos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto, conforme a la tesis que posteriormente se redactará.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 217, párrafo segundo, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41-Bis, 41-Bis 2 y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 17, 18 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, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, conforme a lo expuesto en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; envíese testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítase copia certificada de la presente resolución a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis (sic) para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en



términos del artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por mayoría de votos de los Magistrados Amanda Roberta García González (presidenta); Joel Carranco Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez, Marco Antonio Bello Sánchez, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias (ponente), Ma. Gabriela Rolón Montaña, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés, Jorge Higuera Corona; con voto aclaratorio de los Magistrados Irma Leticia Flores Díaz, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Osmar Armando Cruz Quiroz y Gaspar Paulín Carmona; voto concurrente del Magistrado Arturo César Morales Ramírez, y en contra del voto del Magistrado Juan Carlos Cruz Razo. El Magistrado Jesús Alfredo Silva García estuvo ausente.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 14/2019 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/163 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas y en la página 1089 de esta *Gaceta*.

Las tesis aislada y de jurisprudencia 2a. LXXI/2019 (10a.) y 2a./J. 41/2012 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71,



Tomo II, octubre 2019, página 2022, con número de registro digital: 2020888, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 2, mayo de 2012, página 1342, con número de registro digital: 2000933.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formulan los Magistrados Irma Leticia Flores Díaz, Ma. Gabriela Rolón Montaño, Osmar Armando Cruz Quiroz y Gaspar Paulín Carmona en la contradicción de tesis 14/2019.

Los que suscribimos respetuosamente nos permitimos expresar ante este Pleno, que consideramos que en el caso concreto sí debió haberse hecho una consideración específica con relación a la manifestación del presidente del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito relativa a que dicho órgano colegiado abandonó el criterio que sostuvo en los amparos directos 178/2018, 240/2018, 220/2018 y 665/2018, dada la nueva integración del tribunal, en virtud de que la existencia de la contradicción de tesis respecto de todos los Tribunales Colegiados contendientes es un aspecto de estudio preferente, y en la especie la mayoría estimó innecesario realizar ese pronunciamiento.

Derivado de lo anterior, estimamos que en el asunto que nos ocupa sí era necesario declarar sin materia la contradicción de tesis con relación al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al haber abandonado el criterio sostenido en los amparos directos referidos y, por tanto, que tal determinación también se reflejara en los resolutivos de la presente contradicción de tesis.

Resulta necesario señalar como antecedentes, que mediante oficio 001 recibido el catorce de junio del dos mil diecinueve, en la Presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy, integrante del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados del Primer Circuito: Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto y Vigésimo, así como Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con



residencia en Naucalpan de Juárez; contra el criterio sustentado por el Sexto y Décimo Octavo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En dicha denuncia, la Magistrada promovente especificó que en los amparos directos 178/2019 y 240/2018 del índice del Sexto Tribunal Colegiado del cual formaba parte, se resolvió que los aumentos a la prestación denominada "ayuda de despensa" otorgada en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para los años dos mil quince, dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, cumplía con los requisitos de compatibilidad, generalidad y proporcionalidad, por lo que debían ser pagados a los pensionados.

Por auto de dieciocho de junio del dos mil diecinueve, el entonces Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, posteriormente, mediante oficio sin número, de dos de agosto del dos mil diecinueve, el Magistrado Salvador González Baltierra, presidente del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que el tribunal seguía sosteniendo el criterio adoptado en el amparo directo 178/2018 y (sic) amparo directo 240/2018, resueltos por mayoría (contra el voto de la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy), en sesión de dieciséis de mayo del dos mil diecinueve.

Abundó en el sentido de que dicho criterio también había sido adoptado en los amparos directos 220/2018 y 665/2018, resueltos por mayoría de votos (voto en contra de la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy) en sesión de catorce de febrero y trece de junio de dos mil diecinueve, respectivamente, que contenían mayores fundamentos y razones para sostenerlo, y remitió al Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el archivo electrónico de las ejecutorias referidas.

En proveído de dieciocho de octubre del dos mil diecinueve, la Presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, entre otras cosas, solicitó al Sexto Tribunal Colegiado en la materia y sede referidos, manifestara si era su deseo o no que los criterios sustentados en los amparos directos 220/2018 y 665/2018, formaran parte de la contradicción de tesis y, de ser el caso, informara sobre su vigencia y remitiera los archivos electrónicos correspondientes.



En cumplimiento a lo anterior, mediante proveído de veinticinco de octubre del dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito informó que el criterio sostenido en los amparos directos 220/2018 y 665/2018, había sido abandonado, dada la nueva integración de ese órgano jurisdiccional.

Ahora, de la ejecutoria que nos ocupa se aprecia que en el considerando segundo, se señaló que no obstante, tal situación no daba a lugar declarar sin materia la contradicción de tesis en estudio, pues dados los términos en que fue planteada, se debían analizar los criterios sustentados por el resto de los Tribunales Colegiados, a fin de conocer si todavía existe la necesidad de unificar el criterio que debe prevalecer en los asuntos donde se discuta la procedencia del pago del incremento al concepto "ayuda de despensa" referido.

Asimismo, en el considerando quinto de la resolución que nos ocupa, relativo a la existencia de la contradicción de tesis, se examinó si existía la contradicción de criterios denunciada, señalándose por una parte, que los Tribunales Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto y Vigésimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, concluyeron que el incremento al concepto "ayuda de despensa" solicitado con base en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades del Administración Pública Federal, vigentes entre dos mil once y hasta dos mil diecisiete, no cumplía el requisito de generalidad; mientras que el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que tal incremento sí había sido realizado de manera general.

Así, una vez analizado el tema planteado en la presente contradicción de tesis, la mayoría del Pleno en Materia Administrativa de este Circuito resolvió que el criterio que debía prevalecer es en el sentido de que no es procedente el pago del incremento relativo al concepto de "ayuda de despensa" o "bono de despensa" a los pensionados y jubilados del instituto, en tanto que no se satisface con la exigencia de generalidad prevista en los preceptos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada y 43 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho instituto.



De lo narrado con antelación es necesario apuntar que a fin de explicar las consideraciones por las cuales los que suscriben emiten el presente voto aclaratorio, debe tomarse en consideración que la finalidad de la contradicción de tesis es la generación de seguridad jurídica mediante la unificación de criterios, por lo que es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

1. 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.
2. 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,
3. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Con este pequeño test lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto.

Las consideraciones anteriores se encuentran contenidas en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de rubro siguiente (sic):

"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."

De lo anterior se advierte que el primero de los requisitos a verificar para considerar que se actualiza la contradicción de tesis, es 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, es decir, en primer lugar debe verificarse que efectivamente entre los tribunales contendientes existan criterios discrepantes.

Por tanto, es dable concluir que a efecto de resolver una contradicción de tesis como la que nos atañe, en primer lugar y por técnica jurídica, es necesario que en principio se determine si efectivamente existe contradicción entre los criterios sostenidos por los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de establecer la postura que prevalezca como jurisprudencia.

Ahora bien, del análisis de referencia pueden surgir los siguientes supuestos:

- a) Que no se actualice la oposición entre los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes.
- b) Que sí se actualice la oposición de criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales contendientes.

En el primer supuesto, la consecuencia legal al no existir oposición de criterios, sería la improcedencia de la contradicción de tesis.

En el segundo supuesto, esto es, en el caso de que sí exista la oposición de criterios referida, son susceptibles de actualizarse dos hipótesis; la primera, que con anterioridad a la denuncia de contradicción de tesis, tal oposición haya desaparecido al apartarse uno de los órganos contendientes del criterio que sostenía, en cuyo supuesto debe declararse su improcedencia; la segunda, que actualizándose la oposición de criterios, desaparezca la contradicción con posterioridad a su denuncia, en cuyo caso procede declararla sin materia.



Tales consideraciones se desprenden de lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 133/2009, de la que derivó la tesis jurisprudencial (sic) 2a. LXXXI/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 461, de contenido siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. CUÁNDO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA O IMPROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA. Cuando se denuncia una contradicción de tesis debe determinarse si existe, a fin de establecer el criterio que prevalezca como jurisprudencia. Al respecto debe precisarse, aunque se trate de una cuestión sutil de carácter técnico, que cuando se llega a la conclusión opuesta ello puede derivar de que nunca se dio la oposición de criterios denunciada, lo que llevará a declararla improcedente o de que habiendo existido la contradicción, con anterioridad a su denuncia desapareció, al apartarse uno de los órganos contendientes del criterio que sostenía, al emitir otro que coincide con el opuesto, debiéndose hacer la misma declaración de improcedencia; o finalmente, cuando dándose el supuesto anterior, en cuanto a la desaparición de la contradicción, ello ocurre con posterioridad a la denuncia, procediendo declararla sin materia."

En este orden, es evidente que si de los antecedentes narrados se evidencia que el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con posterioridad a la recepción de la denuncia que dio origen al presente asunto, abandonó el criterio que venía sustentando derivado de su nueva integración, es claro que en la actualidad dejó de existir oposición entre el criterio sostenido por el tribunal de referencia con el criterio asumido por el resto de los tribunales en controversia; de ahí que se estima que por razón de metodología jurídica en primer término es procedente realizar la declaratoria respectiva para dejar sin materia la contradicción que nos ocupa, únicamente por lo que hace a dicho órgano colegiado, porque dicha determinación tiene como objetivo fijar las posturas discrepantes entre sí y resolver la que en su caso debe prevalecer, lo cual denota que dicho ejercicio no excluye el estudio de fondo de los restantes criterios que se han emitido por otros Tribunales Colegiados. Lo cual refleja que este análisis preferente debe llevarse a cabo con independencia de que se analice el criterio que debe prevalecer entre los sustentados por el resto de órganos jurisdiccionales contendientes, aspecto en el cual coincidimos.

Se corrobora lo anterior, si se toma en cuenta que por técnica jurídica y a efecto de verificar la actualización de los requisitos que el Máximo Tribunal ha definido para constatar que existe una contradicción de tesis, es necesario que con



anterioridad al estudio del fondo del asunto, esto es, antes de analizar el punto en conflicto entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados contendientes, se verifique la oposición en las posturas sostenidas por todos y cada uno de los órganos jurisdiccionales, tomando en consideración que al denunciarse la contradicción de tesis que nos ocupa, el Sexto Tribunal Colegiado y el Décimo Octavo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito sostenían determinaciones opuestas al resto de los tribunales contendientes.

De ahí que, si uno de ellos abandonó el criterio en conflicto, como en el presente caso lo hizo el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, es manifiesto e indudable que debe plasmarse tal consideración al resolver el asunto que nos ocupa y, por consiguiente, declarar sin materia la contradicción de tesis con relación al Tribunal Colegiado que abandonó el criterio que en principio dio origen a la oposición de criterios.

Estimar lo contrario, es decir, no declarar sin materia la contradicción de tesis con relación al Tribunal Colegiado que abandonó el criterio que dio origen al asunto y resolver el fondo del asunto, equivaldría a considerar que dicho órgano colegiado continúa sosteniendo el criterio en conflicto, al no haberse hecho la declaratoria correspondiente, como en el caso aconteció.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis jurisprudencial (sic) 2a. XXII/2009, emitida por la Segunda Sala de nuestro Más Alto Tribunal, Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 470, de contenido siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SI LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE CONOCIMIENTO DE QUE UNO DE ELLOS, CON POSTERIORIDAD AL PLANTEAMIENTO DE LA CONTRADICCIÓN, ABANDONA SU CRITERIO Y EMITE UNO COINCIDENTE CON EL DEL OTRO, DEBE DECLARARLA SIN MATERIA. La contradicción de tesis tiene como finalidad preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer como jurisprudencia obligatoria cuando exista oposición entre los que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito en torno a un mismo tema jurídico, sin que se afecten las situaciones concretas cuestionadas en los asuntos en los que se sostuvieron las posturas, de tal manera que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene conocimiento de que uno de dichos tribunales, con posterioridad al planteamiento de la contradicción, se ha apartado del criterio que venía sosteniendo y ha asumido uno



similar al del otro, desaparece la inseguridad jurídica y, en consecuencia, ya no existe la necesidad de determinar cuál es el que debe prevalecer, por lo tanto, debe declararse sin materia y no inexistente, puesto que si al momento de la denuncia sí existía la contradicción, con el cambio de criterio de uno de los órganos colegiados ya no hay materia sobre la cual decidir, y así debe determinarse. Consecuentemente, esta Segunda Sala se aparta del criterio que sostuvo al resolver la contradicción de tesis 90/98, en la tesis aislada 2a. CIII/99, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEJA DE EXISTIR CUANDO EL CRITERIO SUSTENTADO POR UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CONTENDIENTES, ES SUPERADO O CAMBIADO POR EL MISMO ÓRGANO, COINCIDIENDO EN LO ESENCIAL CON LO CONSIDERADO POR EL OTRO TRIBUNAL COLEGIADO.'."

En ese sentido, los que suscribimos respetuosamente consideramos, que contrario a lo resuelto por la mayoría de este Pleno, si bien continúa existiendo la contradicción de criterios entre los sostenidos por el Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto y Vigésimo, todos Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, y el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; no menos cierto lo es que al haber abandonado el criterio en conflicto el Sexto Tribunal Colegiado en la materia y sede referidos, en primer lugar debió existir pronunciamiento relativo a dejar sin materia la contradicción de tesis por lo que hace al último de los órganos colegiados citados, independientemente de que por lo que hace al resto de los órganos jurisdiccionales contendientes subsistiera el conflicto y se analizara el fondo del asunto.

Por otra parte, una vez precisado lo anterior, los que suscribimos estimamos que al resultar procedente que este Pleno hiciera pronunciamiento expreso con relación a declarar sin materia la contradicción de tesis respecto del criterio sostenido por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al haber abandonado la posición que sostuvo y se encontraba en conflicto con el resto de los órganos colegiados, tal consideración se viera plasmada en el resolutivo respectivo del proyecto.

Lo anterior, pues al resolverse la presente contradicción de tesis, los puntos resolutivos fueron los siguientes:

"PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis.



"SEGUNDO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, conforme a lo puesto en el último considerando de esta resolución."

En ese sentido, como ya se señaló al ser de estudio preferente la actualización en la oposición de criterios entre los Tribunales Colegiados contendientes y, por tanto, en el caso de trato era necesario que se hiciera un pronunciamiento específico con relación a dejar sin materia la contradicción de tesis por lo que hace al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Circuito, tal determinación debió reflejarse en el punto resolutive del proyecto, pues del primer punto resolutive transcrito es dable concluir que existe contradicción de criterios entre todos los órganos contendientes, lo que en el caso no ocurre.

Es decir, al señalarse en el primer resolutive de la contradicción de tesis que nos ocupa, en general que sí existe la contradicción de tesis, implícitamente se entiende que la oposición de criterios se actualiza incluso con relación al Sexto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo que en el caso no acontece, como ya se precisó, lo anterior pues al no realizarse consideración específica relativa a dejar sin materia la contradicción de tesis por lo que hace a dicho órgano colegiado, tiene consigo que no se viera reflejada tal determinación en los resolutive respectivos.

Los que suscribimos consideramos que la determinación de la mayoría de este Pleno se aparta del criterio obligatorio emitido por el Máximo Tribunal del País, puesto que el primer resolutive transcrito con anterioridad, da la idea de que efectivamente se actualizó la contradicción de tesis con relación a todos y cada uno de los tribunales contendientes, y que a la fecha de la denuncia de la contradicción sostenían criterios opuestos; sin embargo, en el desarrollo del procedimiento para la resolución del asunto, uno de los órganos contendientes abandonó el criterio en conflicto, lo que actualiza el deber de este Pleno de declarar sin materia la contradicción de tesis respecto al órgano colegiado que abandonó tal determinación al ya no existir el conflicto con el resto de los Colegiados contendientes.

De ahí que si de los antecedentes de la ejecutoria que nos ocupa se aprecia que se hizo referencia a que el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito abandonó el criterio sostenido en los amparos directos 178/2018, 240/2018, 220/2018 y 665/2018, dada la nueva integración de ese órgano jurisdiccional, era susceptible que este Pleno en la materia y sede referidos, hiciera la declaratoria respectiva y se reflejara en el primer resolutive,



a efecto de precisar que por lo que hace al órgano colegiado mencionado quedaba sin materia la oposición de criterios.

Empero, al no realizarse de esa forma, es manifiesto que la determinación asumida por el Pleno en Materia Administrativa de este Circuito se aparta del principio de congruencia y exhaustividad de las sentencias, tanto en su vertiente de congruencia externa como en la interna.

En cuanto a la congruencia externa, se precisa que en los antecedentes que dieron origen al presente asunto se hizo referencia a que precisamente fue la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy, entonces integrante del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien denunció la posible contradicción de tesis de mérito; sin embargo, como ya se señaló, no se realizó una consideración específica a efecto de dejar sin materia la contradicción de tesis en virtud del abandono del criterio discrepante que sostuvo dicho órgano colegiado, lo que pone de manifiesto la inconsistencia de mérito.

En consecuencia, al no realizarse el pronunciamiento señalado, tampoco se precisó en el resolutivo respectivo de la sentencia que nos ocupa que quedaba sin materia la contradicción de tesis por lo que hacía al órgano jurisdiccional en cita, lo cual igualmente actualiza una incongruencia interna en la ejecutoria de mérito, pues únicamente se hizo referencia de forma genérica al abandono de criterio sin plasmarse en los resolutivos de la sentencia tal determinación.

Apoya las consideraciones anteriores, por el criterio que informa, la jurisprudencia 1a./J. 33/2005, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 108, de texto siguiente (sic):

"CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS. Los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias en amparo contra leyes y que se desprenden de los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, están referidos a que éstas no sólo sean congruentes consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, lo que obliga al juzgador, a pronunciarse sobre todas y cada una de las pretensiones de los quejosos, analizando, en su caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados."



Sin embargo, tal punto de disenso no incide en el fondo del presente asunto; motivo por el cual los que suscribimos emitimos el presente voto aclaratorio, a efecto de precisar cuáles fueron las circunstancias y las razones por las cuales no coincidimos en que este Pleno no hiciera la declaratoria relativa a dejar sin materia la contradicción de tesis con relación al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y que tal determinación no se hubiera reflejado en el resolutivo correspondiente.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 14/2019 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Magistrado Arturo César Morales Ramírez en la contradicción de tesis 14/2019.

De manera respetuosa me permito formular el presente voto concurrente, si bien estoy de acuerdo con el criterio de la mayoría sostenido en la presente ejecutoria; no así con lo considerado a foja 8, tercero y cuarto párrafos del proyecto, que establece lo siguiente:

"Finalmente, el presidente del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa referido, al desahogar la solicitud formulada por el Magistrado presidente del Pleno de Circuito, a fin de que expresara si era su deseo integrar a la contradicción de tesis los criterios sustentados en los amparos directos **178/2018 y 240/2018**, informó que el criterio adoptado en tales ejecutorias y que coincide con el adoptado en los amparos directos **220/2018 y 665/2018**, había sido abandonado, dada la nueva integración de ese órgano jurisdiccional.

"No obstante, tal situación no da a lugar declarar sin materia la contradicción de tesis motivo del presente estudio, pues dados los términos en que fue planteada, se deberán analizar los criterios sustentados por el resto de los Tribunales Colegiados, a fin de conocer si todavía existe la necesidad de unificar el criterio que debe prevalecer en los asuntos donde se discuta la procedencia del pago del incremento al concepto 'ayuda de despensa' referido."

Lo anterior es así, pues considero que se debió declarar sin materia la contradicción de tesis en relación con los criterios sustentados en los amparos directos



178/2018 y 240/2018 del índice del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, toda vez que el Magistrado presidente del mencionado tribunal durante el trámite relativo a la citada contradicción informó que el criterio adoptado en tales ejecutorias había sido abandonado.

Determinación que, además, debió quedar reflejada en los resolutivos de la presente ejecutoria; tal postura tiene sustento en el criterio sostenido en la **tesis 2a. XXII/2009**, emitida por la **Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 470, de la Novena Época, con el rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SI LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE CONOCIMIENTO DE QUE UNO DE ELLOS, CON POSTERIORIDAD AL PLANTEAMIENTO DE LA CONTRADICCIÓN, ABANDONA SU CRITERIO Y EMITE UNO COINCIDENTE CON EL DEL OTRO, DEBE DECLARARLA SIN MATERIA. La contradicción de tesis tiene como finalidad preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer como jurisprudencia obligatoria cuando exista oposición entre los que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito en torno a un mismo tema jurídico, sin que se afecten las situaciones concretas cuestionadas en los asuntos en los que se sostuvieron las posturas, de tal manera que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene conocimiento de que uno de dichos tribunales, con posterioridad al planteamiento de la contradicción, se ha apartado del criterio que venía sosteniendo y ha asumido uno similar al del otro, desaparece la inseguridad jurídica y, en consecuencia, ya no existe la necesidad de determinar cuál es el que debe prevalecer, por lo tanto, debe declararse sin materia y no inexistente, puesto que si al momento de la denuncia sí existía la contradicción, con el cambio de criterio de uno de los órganos colegiados ya no hay materia sobre la cual decidir, y así debe determinarse. Consecuentemente, esta Segunda Sala se aparta del criterio que sostuvo al resolver la contradicción de tesis 90/98, en la tesis aislada 2a. CIII/99, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEJA DE EXISTIR CUANDO EL CRITERIO SUSTENTADO POR UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CONTENDIENTES, ES SUPERADO O CAMBIADO POR EL MISMO ÓRGANO, COINCIDIENDO EN LO ESENCIAL CON LO CONSIDERADO POR EL OTRO TRIBUNAL COLEGIADO.'."

De acuerdo con las consideraciones antes apuntadas, es que se sostiene el presente voto concurrente.



"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 14/2019 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Juan Carlos Cruz Razo en la contradicción de tesis 14/2019.

En el presente asunto me aparto del criterio de la absoluta mayoría, por lo siguiente: Para la discusión del asunto, que se llevó a cabo por videoconferencia, me permití elaborar las siguientes láminas de una presentación en formato Power-Point, para explicar por qué el proyecto se apoyaba en premisas erróneas y contrarias a la normativa.

Las láminas son las siguientes y explican por qué el proyecto y la jurisprudencia resultante son erróneas.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 14/2019

- El proyecto presentado recoge en lo esencial la postura de algunos Tribunales que, en resumen, sostiene que la prestación, bono de dispensa no es general, porque sólo se otorga a personal civil operativo, mando y enlace, pero no a los de categoría.

1



GENERALIDAD (SEGÚN LA SCJN VER PAG. 244 DEL PROYECTO)

“2. GENERALIDAD. Para que proceda el aumento... debe reflejarse el aumento de manera general, en beneficio de todos los trabajadores en activo, esto es, que el incremento necesariamente debe beneficiar a todos los servidores públicos...”

2

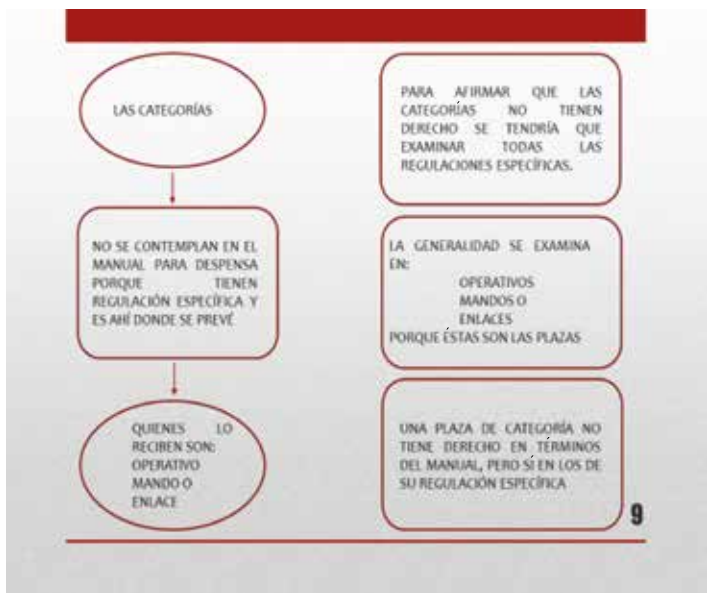
ARTÍCULO 31 DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.



3







GOBIERNO DEL ESTADO - 2015-2016

HECHOS *Justicia Social*

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Tabulador de Sueldos de Categorías de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado

PERSONAL TRANSFERIDO

INSPECTORIA DE CARRERAS DE BACHILLERATO							
Nivel de Sueldo	Sueldo	Despensa	Material	Indicativo	Prestación Social	Compensación	Asignación Doc.
BÁSICO	\$12,524.75	\$88.20	\$88.50	\$108.30	\$1,320.00	\$810.30	
CARRERA MAGISTERIAL A	\$14,824.00	\$88.20	\$88.50	\$108.30	\$1,320.00	\$810.30	
CARRERA MAGISTERIAL B	\$16,817.00	\$88.20	\$88.50	\$108.30	\$1,320.00	\$810.30	
CARRERA MAGISTERIAL BC	\$18,110.10	\$88.20	\$88.50	\$108.30	\$1,320.00	\$810.30	
CARRERA MAGISTERIAL CC	\$19,412.00	\$88.20	\$88.50	\$108.30	\$1,320.00	\$810.30	
CARRERA MAGISTERIAL D	\$22,111.00	\$88.20	\$88.50	\$108.30	\$1,320.00	\$810.30	
CARRERA MAGISTERIAL E	\$25,271.40	\$88.20	\$88.50	\$108.30	\$1,320.00	\$810.30	
TOTAL							
INSPECTORIA DE EDUCACIÓN MUSICAL PARA JÓVENES Y ADULTOS EN EL							
Nivel de Sueldo	Sueldo	Despensa	Material	Indicativo	Prestación Social	Compensación	Asignación Doc.
BÁSICO	\$4,341.75	\$40.20	\$27.80	\$80.50	\$0.00	\$294.50	
CARRERA MAGISTERIAL A	\$4,811.75	\$40.20	\$27.80	\$80.50	\$0.00	\$294.50	
CARRERA MAGISTERIAL B	\$5,305.00	\$40.20	\$27.80	\$80.50	\$0.00	\$294.50	
CARRERA MAGISTERIAL CC	\$7,052.00	\$40.20	\$27.80	\$80.50	\$0.00	\$294.50	
CARRERA MAGISTERIAL D	\$8,204.00	\$40.20	\$27.80	\$80.50	\$0.00	\$294.50	
CARRERA MAGISTERIAL E	\$9,571.40	\$40.20	\$27.80	\$80.50	\$0.00	\$294.50	
TOTAL							
INSPECTORIA DE CARRERAS DE BACHILLERATO PLAZA EN LA LICENCIATURA DE							
Nivel de Sueldo	Sueldo	Despensa	Material	Indicativo	Prestación Social	Compensación	Asignación Doc.
BÁSICO	\$14,871.40	\$88.20	\$88.50	\$108.30	\$0.00	\$717.70	
TOTAL							



SALUD  **TABULADOR DE SUELDOS DE LAS RAMAS MEDICA, PARAMEDICA Y GRUPOS AFINES**
Vigencia: 1 de Mayo 2017

PUNTO	CATEGORIA A		CATEGORIA B	
	SUELDO BRUTO	SUELDO NETO	SUELDO BRUTO	SUELDO NETO
001001	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001002	20,010.00	20,010.00	28,400.00	28,400.00
001003	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001004	20,010.00	20,010.00	28,400.00	28,400.00
001005	20,010.00	20,010.00	28,400.00	28,400.00

GRUPOS AFINES

001006	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001007	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001008	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001009	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001010	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001011	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001012	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001013	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001014	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001015	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001016	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001017	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001018	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001019	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001020	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001021	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001022	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001023	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001024	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001025	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001026	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001027	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001028	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001029	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001030	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001031	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001032	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001033	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001034	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001035	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001036	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001037	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001038	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001039	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001040	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001041	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001042	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001043	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001044	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001045	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001046	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001047	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001048	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001049	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001050	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001051	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001052	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001053	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001054	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001055	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001056	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001057	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001058	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001059	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001060	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001061	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001062	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001063	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001064	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001065	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001066	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001067	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001068	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001069	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001070	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001071	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001072	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001073	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001074	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001075	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001076	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001077	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001078	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001079	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001080	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001081	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001082	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001083	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001084	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001085	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001086	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001087	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001088	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001089	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001090	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001091	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001092	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001093	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001094	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001095	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001096	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001097	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001098	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001099	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00
001100	18,514.00	18,514.00	26,110.00	26,110.00

El presente tabulador considera el sueldo base, asignación bruta y ayuda para gastos de actualización autorizados por la SHCP mediante oficios No. 307-A-2090 y 319-A-2040 de fechas 3 y 9 de agosto de 2017, así como las prestaciones ayuda por servicios, despensa y previsión social múltiple.

Para el cálculo correspondiente al Sueldo Neto, se consideraron las deducciones de impuesto sobre la Renta, Aportación ISSSTE y el Seguro de Retiro.

12

El proyecto no es más que un parafraseo de la resolución que emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte en la contradicción de tesis 205/2016 y, por ello, ni siquiera se ocupó de desvirtuar las razones aducidas por uno de los tribunales contendientes, sino que, en tres páginas, resolvió el tema en cuestión, pero con consideraciones contrarias a los ordenamientos.

Uno de los graves errores consiste en que el proyecto confunde una "plaza" con una "categoría". En las láminas expuestas se explica que no es lo mismo y que, por esa razón, no puede examinarse el tema de generalidad entre una y otra.



Mando, enlace y operativo sí son identificables con una "plaza". Pero una categoría es conjunto o grupo de personal. Un mando, un operativo o un enlace puede estar en una categoría y una categoría no es lo mismo que una plaza.

El segundo grave error es considerar que las categorías fueron excluidas (véase página 289 de la resolución) de la ayuda de despensa (que también incorrectamente el proyecto llama incremento).

Para demostrar que eso no es cierto basta leer la normativa y, en particular, el manual que cita el proyecto en la página 288 para advertir que no hay tal exclusión. La norma no lo dice así.

Ni tampoco es implícita la exclusión.

En las tres últimas láminas demostré que en las categorías del sector educativo, en el de relaciones exteriores y en el de salud, el personal que ocupa las plazas relativas (mando, enlace y operativo) sí percibieron la ayuda para despensa, por lo que no es cierto que hayan sido excluidas.

Lo que no se ha comprendido es que las categorías tienen una regulación específica, pero eso no significa que hayan sido excluidas de la prestación.

Lamento mucho que las láminas y la explicación que hice no hayan merecido el menor debate, y que nadie haya hecho uso de la palabra para rebatir lo dicho, o siquiera, para defender el proyecto u objetar las pruebas que exhibí.

El hecho de que al día siguiente del fallo, se comunicara que la misma Segunda Sala había resuelto una contradicción de tesis respecto del mismo tema, dando la razón implícitamente al proyecto contra el que voto, no me hace cambiar de opinión. Es jurisprudencia y debo acatarla. Pero la resolución, a mi juicio, adolece de los mismos errores.

Los pensionados se quedan así sin una prestación a la que tenían derecho.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública



Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 14/2019 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AYUDA DE DESPENSA. NO SE ACTUALIZA EL FACTOR "GENERALIDAD" NECESARIO PARA SU INCREMENTO, EN TÉRMINOS DE LOS MANUALES DE PERCEPCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, VIGENTES PARA 2015, 2016 Y 2017, EN APLICACIÓN DEL CRITERIO INTERPRETATIVO CONTENIDO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 13/2017 (10a.). En la jurisprudencia 2a./J. 13/2017 (10a.), de título y subtítulo: "BONO DE DESPENSA Y PREVISIÓN SOCIAL MÚLTIPLE. LOS PENSIONADOS CONFORME A LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO TIENEN DERECHO AL INCREMENTO DE ESAS PRESTACIONES OTORGADO MEDIANTE LOS OFICIOS CIRCULARES 307-A.-2942, DE 28 DE JUNIO DE 2011, 307-A.-3796, DE 1 DE AGOSTO DE 2012 Y 307-A.-2468, DE 24 DE JULIO DE 2013, EMITIDOS POR LA UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.", la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para considerar acreditado el requisito de generalidad necesario para que los pensionados y jubilados obtengan los incrementos referidos en los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, y 43 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores sujetos al Régimen del artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la ley de dicho Instituto, debe analizarse si el aumento fue autorizado para la totalidad del personal civil, entendido éste, en términos del artículo 10 de los Manuales vigentes para 2011, 2012 y 2013, como el integrado por el personal operativo, el de mando y enlace y el de categorías. En ese tenor, si el incremento al concepto "Ayuda de despensa" previsto en los Manuales de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, vigentes para los años 2015, 2016 y



2017 (que también en sus artículos 10 ubican al personal civil, integrado por esos mismos tres apartados) únicamente se otorgó para el personal operativo y el personal de mando y enlace, excluyendo a las plazas identificadas como "categorías", dicho incremento no cumple entonces con el requisito de generalidad previsto en los artículos 57 y 43 citados y, por tanto, no procede su pago a los pensionados o jubilados de ese Instituto. Sin que obste para ello, el hecho de que al personal "categorías" le sea aplicable un esquema de remuneración particular, que atiende a la especialización profesional o técnica de quienes ocupan esa plaza, porque en todo caso, su exclusión debió haber sido establecida en las propias normas que prevén el derecho al incremento, esto es, en los referidos artículos 57 y 43, porque son éstos su fuente jurídica y dado que de inferir el intérprete de la norma que el personal de "categorías" se encontrara excluido del concepto de generalidad, estaría creando una excepción a una disposición que no prevé tal distinción, máxime que la Segunda Sala del Alto Tribunal, al dictar la ejecutoria origen de la jurisprudencia en análisis, no estimó que el esquema de remuneraciones propio para trabajadores integrantes del apartado denominado "categorías" fuese factor relevante para determinar la generalidad del incremento.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.A. J/163 A (10a.)

Contradicción de tesis 14/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Séptimo, Noveno, Décimo Tercero, Décimo Quinto, Vigésimo y Décimo Octavo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como Octavo de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México. 20 de octubre de 2020. Mayoría de veintiún votos de los Magistrados Amanda Roberta García González (presidenta), Joel Carranco Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez, Marco Antonio Bello Sánchez, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Guillermina Coutiño Mata,



Rosa González Valdés y Jorge Higuera Corona. Ausente: Jesús Alfredo Silva García. Disidente: Juan Carlos Cruz Razo. Ponente: María Guadalupe Molina Covarrubias. Secretaria: Mónica Ivette Macías Lam.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 121/2019, el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 42/2019, el sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 159/2019, el sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 52/2019, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 114/2019, el sustentado por el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 116/2019, el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver el amparo directo 663/2018 (cuaderno auxiliar 225/2019), y el diverso sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 340/2018.

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 14/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

La tesis de jurisprudencia 2a./J 13/2017 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1036, con número de registro digital: 2013782.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV). EL ARTÍCULO 46, FRACCIÓN VII, DE SU REGLAMENTO INTERIOR, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 33/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO CUARTO Y EL DÉCIMO SEXTO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 10 DE NOVIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE VEINTE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, ÓSCAR PALOMO CARRASCO, OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ, JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ, MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ, ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO, SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ, ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ, GASPAR PAULÍN CARMONA, EMMA GASPAR SANTANA, JUAN CARLOS CRUZ RAZO, JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS Y JORGE HIGUERA CORONA. DISIDENTES: AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ Y MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, QUIENES FORMULARON VOTO PARTICULAR. PONENTE: ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ. SECRETARIO: ÁNGEL MANUEL SANTOS CALVA.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión de **diez de noviembre de dos mil veinte**.

VISTOS los autos; para resolver la contradicción de tesis **33/2019 PL-CTO-ADMVA.**, entre las sustentadas por el Décimo Cuarto y el Décimo Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** Los Magistrados Emma Gaspar Santana, Gaspar Paulín Carmona y J. Jesús Gutiérrez Legorreta, integran-



tes del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito formularon denuncia de contradicción de tesis, mediante escrito presentado en la Oficina de Correspondencia de la presidencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, el **dieciocho de octubre de dos mil diecinueve**, respecto del criterio sustentado en el juicio de amparo directo **D.A. 555/2018**, de su índice, y el diverso sostenido por el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo **D.A. 163/2017**.

SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de **veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve**, el Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito **admitió a trámite** la denuncia de contradicción; ordenó formar y registrar el expediente relativo bajo el número **33/2019**, y solicitó a la presidencia del **Décimo Cuarto y del Décimo Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito**, a efecto de que remitieran los archivos digitales de las ejecutorias pronunciadas en los juicios de amparo directo **D.A. 555/2018** y **D.A. 163/2017**, respectivamente, a la cuenta de correo electrónico *pleno1ctoadmin@correo.cjf.gob.mx*, para la debida integración del expediente; asimismo, les solicitó rindieran informe en cuanto a la subsistencia del criterio plasmado en las citadas resoluciones, en la inteligencia de que debían indicar con precisión si los mismos se encuentran vigentes o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.

TERCERO.—**Turno del asunto.** Mediante proveído de cuatro de febrero de dos mil veinte, la Magistrada presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que el expediente se encontraba debidamente integrado, por tanto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 quarter-1, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 13, fracción VII, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, turnó el expediente virtual al Magistrado Arturo César Morales Ramírez, integrante del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente; y,



CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo y 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 227, fracción III, en relación con el diverso 226, fracción III, ambos 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 artículo 13, fracción VI, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, ya que se trata de una posible contradicción de criterios sustentados entre el Décimo Cuarto y el Décimo Sexto Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** En principio, es necesario determinar si la denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legítima.

Al respecto, es conveniente tomar en consideración que los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, disponen, respectivamente, que la legitimación para denunciar ante los Plenos de Circuito las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, recaen en: a) el procurador (sic) general de la República; b) los Tribunales Colegiados de Circuito; c) los integrantes de tales tribunales; d) los Jueces de Distrito; y, e) las partes en los asuntos que originaron los criterios discrepantes.

En el caso particular, la contradicción fue denunciada por los Magistrados Emma Gaspar Santana, Gaspar Paulín Carmona y J. Jesús Gutiérrez Legorreta, integrantes del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por ende, es indudable que tienen legitimación para denunciar la presente contradicción de tesis, en razón de que son uno de los sujetos facultados para ello, en términos de los preceptos citados.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Se estima conveniente analizar las consideraciones y argumentos en que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes basaron sus resoluciones.



Así, se tiene que el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **D.A. 163/2017**, en sesión de quince de febrero de dos mil dieciocho, por unanimidad de votos, determinó lo siguiente:

"Octavo. ...

"La quejosa manifiesta en su cuarto concepto de violación que la Sala violó el derecho de legalidad establecido en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aplicó de manera inexacta el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en relación con la naturaleza y contenido del numeral 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en virtud de que la Sala fue omisa en analizar el argumento relativo a que el citado numeral 46, fracción VII, del referido ordenamiento preveía la facultad para determinar adeudos de derechos por servicios de inspección y vigilancia, que debía estar establecida en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no así en el reglamento interior de la referida comisión, razón por la cual dicho reglamento superaba el espíritu de la citada ley, es decir, transgredía el principio de subordinación normativa.

"La quejosa menciona que la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores debía prever el qué, quién, dónde y cuándo; no obstante, en virtud de que no disponía que la multicitada comisión pudiera determinar adeudos por concepto de derechos y sus accesorios, atento a que la facultad de determinar adeudos estaba prevista en el numeral 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores éste violaba el principio de subordinación normativa, toda vez que esa disposición establecía una potestad esencial que debía estar prevista en un acto formal y materialmente legislativo, razón por la cual era inconstitucional la fundamentación del oficio impugnado.

"Es fundado el cuarto concepto de violación relativo a que el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores transgredía el principio de subordinación jerárquica, en virtud de que preveía la facultad para determinar adeudos de derechos por servicios de inspección y vigilancia, facultad que debía estar establecida en la Ley de la Comi-



sión Nacional Bancaria y de Valores, no así en el reglamento interior de la referida comisión, razón por la cual dicho reglamento superaba el espíritu de la citada ley; atento a las siguientes consideraciones:

"Los principios de primacía y autoridad formal de la ley consisten en que las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento, esto es, atento a la subordinación jerárquica del reglamento a la ley, el reglamento debe estar precedido por disposiciones legales a las que desarrolle, complemente o pormenorice, toda vez que en éstas encuentra su justificación y medida, dichos principios están contenidos en el artículo 72, inciso F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a que las leyes solamente pueden ser interpretadas, reformadas o derogadas conforme a los trámites previstos para su creación (es decir, atento a las etapas del proceso legislativo). Dicho numeral a la letra dice:

"72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

"...

"F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.'

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que atento al principio de jerarquía normativa, el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto es, los reglamentos tienen como límites naturales los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando permitido que a través de la vía reglamentaria una disposición de esa naturaleza contenga mayores posibilidades o imponga distintas limitantes que la propia ley que ha de reglamentar. Por tanto, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla.



"Entonces, es competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, y al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

"Entonces, si el reglamento sólo habrá de funcionar en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla; sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos que son materia de tal disposición.

"Apoya las anteriores consideraciones, la tesis de jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida 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 XXV, mayo de dos mil siete, página 1515, que señala: 'FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.'

"El artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores preveía como facultad del titular de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales determinar los adeudos en el pago de los derechos que, por concepto de autorizaciones, inscripciones, inspección y vigilancia que proporciona la comisión debían pagar en términos de la Ley Federal de Derechos las entidades, asesores en inversiones, emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores, federaciones, fondos de protección, oficinas de representación de entidades financieras del exterior, participantes en redes a que se refiere la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas sujetas a la supervisión de la comisión, así como gestionar su cobro, en el ámbito de su competencia. Dicho numeral, en lo que interesa, señalaba:

"46. A la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales, a través de su titular, le corresponderán las atribuciones siguientes:



" ...

"VII. Determinar los adeudos en el pago de los derechos que, por concepto de autorizaciones, inscripciones, inspección y vigilancia que proporciona la comisión, deben pagar en términos de la Ley Federal de Derechos las entidades, asesores en inversiones, emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores, federaciones, fondos de protección, oficinas de representación de entidades financieras del exterior, participantes en redes a que se refiere la LTOSF, centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas sujetas a la supervisión de la comisión, así como gestionar su cobro, en el ámbito de su competencia.'

"La directora general adjunta de Finanzas, en suplencia por ausencia del director general de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales y del director general adjunto de Recursos Materiales y Servicios Generales, todos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, fundó su competencia para emitir la resolución contenida en el oficio 411-2/3046-2015 de treinta y uno de julio de dos mil quince por medio de la cual determinó un adeudo a cargo de Almacenes Generales del Bajío, Sociedad Anónima de Capital Variable, por concepto de derechos de inspección y vigilancia del ejercicio fiscal dos mil trece por la cantidad de \$424,749 (Cuatrocientos veinticuatro mil setecientos cuarenta y nueve pesos 00/100 moneda nacional), entre otros, en los artículos 1, 2, 4, fracciones I y XXXVIII, 10, fracciones V y VI, 16, fracciones I y XVII, y 18 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; oficio que, en lo que interesa, señala (fojas 44 a 47 del juicio contencioso):

"Comisión Nacional Bancaria y de Valores

"Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales

"Dirección General Adjunta de Finanzas

"Oficio 411-2/3046/2015

"Fecha de Clasificación: 31/07/2015



"Unidad Administrativa: Dirección General, Programación, Presupuesto y Recursos Materiales

"Reservada: (todo el documento)

"Periodo de reserva: 12 años

"Fundamento legal: Artículo 14, fracción IV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y lineamiento vigésimo séptimo.

"Confidencial: (X) No aplica

"Fundamento Legal: (X) No aplica

"Rúbrica:

"México D.F. a 31 de julio de 2015

"Asunto: Determinación de adeudo por concepto de derechos correspondientes al ejercicio fiscal 2013, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3o., fracciones I y II, de la Ley Federal de Derechos.

"ALMACENES GENERALES DEL BAJÍO, S.A. DE C.V.

"R.F.C. AGB8811231Z0

"CALLE MEXICALTZINGO 19

"COL. MEXICALTZINGO

"EDO. JALISCO

"C.P 44180

"TELÉFONO.- TEL 01-477-711-41-36 Y 43



"0 711 21 38

"REFERENCIA. 113233

"AT'N: JOSÉ ESPINOZA NÁREZ, DIRECTOR GENERAL

"Esta Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con fundamento en los artículos 1, 2, 4, fracciones I y XXXVIII, 10, fracciones V y VI, 16, fracciones I y XVII, y 18 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; 1, 3, fracción IV, penúltimo párrafo, 4, fracción II, apartado B, numeral 35, 12 y 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2014; así como 3o., párrafos primero y cuarto, y fracción (sic) I, II, 29-D, 29-E, 29-F, 29-G, 29-H, 29-I y 29-K de la Ley Federal de Derechos; procede a terminar el adeudo de pago de derechos a que está afecto por concepto de los servicios de inspección y vigilancia proporcionados por esta Comisión Nacional Bancaria y de Valores, correspondientes al ejercicio 2013 conforme a lo siguiente: ...'.

"Los artículos 1, 2, 4, fracciones I y XXXVIII, 10, fracciones V y VI, 16, fracciones I y XVII, y 18 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en lo que interesa, señalaban:

"1. Se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de esta ley.'

"2. La comisión tendrá por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano que esta ley señala, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.

"También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.'



"4. Corresponde a la comisión:

"I. Realizar la supervisión de las entidades financieras; del fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de las federaciones y del fondo de protección a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

"Tratándose de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, únicamente corresponderá a la comisión la supervisión de aquellas con niveles de operación I a IV a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo;

"...

"XXXVIII. Las demás facultades que le estén atribuidas por esta ley, por la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otras leyes.'

"10. La Comisión para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades contará con:

"...

"V. Direcciones generales, y

"VI. Demás unidades administrativas necesarias.'

"16. Corresponde al presidente de la comisión:

"I. Tener a su cargo la representación legal de la comisión y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las asignadas por esta ley u otras leyes a la Junta de Gobierno;

"...



"XVII. Las demás facultades que le fijen esta ley, otras leyes y sus reglamentos respectivos.'

"18. Las entidades del sector financiero y sociedades emisoras, así como sociedades cooperativas de ahorro y préstamo con niveles de operación I a IV, y el fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; las federaciones y el fondo de protección a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular; así como las demás personas físicas o morales, sujetas conforme a ésta y otras leyes a la supervisión de la comisión, deberán cubrir los derechos correspondientes en los términos de las disposiciones legales aplicables.

"Los derechos a que se refiere este artículo se destinarán a cubrir el presupuesto de la comisión.

"Si al finalizar el ejercicio presupuestal, existiera saldo proveniente de los ingresos por concepto de derechos, el presidente transferirá la parte no comprometida del presupuesto a una reserva especial, la que será destinada a la cobertura de gastos correspondientes a posteriores ejercicios.'

"Ahora bien, el artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores establece las facultades con las que cuenta dicho órgano des-concentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicho precepto, a la letra, dice:

"4. Corresponde a la comisión:

"I. Realizar la supervisión de las entidades financieras; del fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de las federaciones y del fondo de protección a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

"Tratándose de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, únicamente corresponderá a la comisión la supervisión de aquellas con niveles de opera-



ción I a IV a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo;

"II. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades;

"III. Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades;

"IV. Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades, en los términos que señalan las leyes;

"V. Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades;

"VI. Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes;

"VII. Establecer los criterios a que se refiere el artículo 2o. de la Ley del Mercado de Valores, así como aquellos de aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros y dictar las medidas necesarias para que las entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven y a los referidos usos y sanas prácticas;

"VIII. Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera;

"IX. Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros;

"X. Certificar a los auditores externos independientes y demás profesionales, a efecto de que presten sus servicios a las entidades y personas sujetas a



la supervisión de la Comisión para la verificación del cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que emanen de ellas en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse en los supuestos de los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal, por parte de las entidades y personas obligadas a dicho régimen, así como a los oficiales de cumplimiento, en términos de las disposiciones de carácter general que expida la Comisión para tales efectos. Dicha certificación, en términos de las citadas disposiciones, deberá renovarse cada cinco años;

"X Bis. Certificar a los auditores y demás profesionales, a efecto de que coadyuven con la Comisión cuando ésta los contrate, para la verificación del cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que emanen de ellas en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse en los supuestos de los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal, en términos de las disposiciones de carácter general que expida la Comisión para tales efectos. Dicha certificación, en términos de las citadas disposiciones, deberá renovarse cada cinco años;

"XI. Autorizar la constitución y operación de aquellas entidades que señalan las leyes y, en su caso, acordar la revocación de dichas autorizaciones, así como determinar el capital mínimo y los requerimientos de capitalización a los que deberán sujetarse las entidades conforme a lo señalen las leyes;

"XII. Autorizar a las personas físicas que celebren operaciones con el público, de asesoría, promoción, compra y venta de valores, como apoderados de los intermediarios del mercado de valores, en los términos que señalen las leyes aplicables a estos últimos;

"XIII. Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen;

"XIV. Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en esta ley;



"XV. Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes;

"XVI. Investigar aquellos actos de personas físicas, así como de personas morales que no siendo entidades del sector financiero, hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables;

"XVII. Ordenar la suspensión de operaciones, así como intervenir administrativa o gerencialmente, según se prevea en las leyes, la negociación, empresa o establecimientos de personas físicas o a las personas morales que, sin la autorización correspondiente, realicen actividades que la requieran en términos de las disposiciones que regulan a las entidades del sector financiero, o bien proceder a la clausura de sus oficinas;

"XVIII. Investigar actos o hechos que contravengan lo previsto en la Ley del Mercado de Valores, para lo cual podrá practicar visitas que versen sobre tales actos o hechos, así como emplazar, requerir información o solicitar la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir al adecuado desarrollo de la investigación;

"XIX. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas y, en su caso, coadyuvar con el Ministerio Público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero;

"XIX Bis. Realizar, a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio Público Federal, como coadyuvante de dichas dependencias, actividades de investigación en entidades financieras y demás personas sujetas a su supervisión, con propósitos de detección de recursos y obtención de información para efectos de lo dispuesto en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, así como



para la persecución de las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie, para la comisión del delito previsto en los artículos 139 y 148 Bis del Código Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo código.

"Las facultades de investigación a que se refiere esta fracción, se ejercerán en los términos del artículo 5 de esta ley. La comisión rendirá un informe del resultado de sus investigaciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio Público Federal para los fines que resulten aplicables.

"Las actividades de investigación y la presentación del informe no implicará transgresión alguna a los secretos financieros contemplados en las leyes relativas al sistema financiero mexicano;

"XX. Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;

"XXI. Intervenir en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de ley;

"XXII. Determinar los días en que las entidades deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones;

"XXIII. Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros, indicadores de solvencia, estabilidad y liquidez, así como realizar y difundir estudios y estimaciones de escenarios de mercados que permitan la comparabilidad de información.

"Asimismo, la comisión podrá publicar muestras representativas de bases de datos relativas a operaciones y servicios de las entidades o de segmentos de los mercados del sistema financiero, siempre que la información correspondiente no contenga información reservada o confidencial;

"XXIV. Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las de la comisión, así como



participar en foros de consulta y organismos de supervisión y regulación financieras a nivel nacional e internacional;

"XXIV Bis. Celebrar convenios de intercambio de información que no sea reservada o confidencial en términos de las disposiciones legales aplicables, con instituciones de investigación o docencia públicas o privadas, para fines académicos y de difusión del sistema financiero mexicano;

"XXV. Proporcionar la asistencia que le soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, para lo cual en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, podrá recabar respecto de cualquier persona la información y documentación que sea objeto de la solicitud;

"XXVI. Intervenir en la emisión, sorteos y cancelación de títulos o valores de las entidades, en los términos de ley, cuidando que la circulación de los mismos no exceda de los límites legales;

"XXVII. (Derogada, D.O.F. 10 de enero de 2014).

"XXVIII. Llevar el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y certificar inscripciones que consten en el mismo;

"XXIX. Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores y especialistas bursátiles en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, así como suspender la citada inscripción por lo que hace a las casas de bolsa;

"XXX. Supervisar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, respecto de las obligaciones que les impone la Ley del Mercado de Valores;

"XXXI. Dictar las disposiciones de carácter general relativas a la forma y términos en que las sociedades emisoras que dispongan de información privilegiada tendrán la obligación de hacerla del conocimiento del público;

"XXXII. Expedir normas que establezcan los requisitos mínimos de divulgación al público que las instituciones calificadoras de valores deberán satisfa-



cer sobre la calidad crediticia de las emisiones que éstas hayan dictaminado y sobre otros aspectos tendientes a mejorar los servicios que las mismas prestan a los usuarios;

"XXXIII. Emitir reglas a que deberán sujetarse las casas de bolsa al realizar operaciones con sus accionistas, consejeros, directivos y empleados;

"XXXIV. Autorizar y vigilar sistemas de compensación, de información centralizada, calificación de valores y otros mecanismos tendientes a facilitar las operaciones o a perfeccionar el mercado de valores;

"XXXV. Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en su mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos o prácticas;

"XXXVI. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que esta Ley y demás leyes le otorgan y para el eficaz cumplimiento de las mismas y de las disposiciones que con base en ellas se expidan;

"XXXVII. Llevar el registro de centros cambiarios y de transmisores de dinero y, en su caso, modificar o cancelar las inscripciones o anotaciones que se contengan en dicho registro, en los términos que establecen las propias leyes, así como expedir las bases relativas a su organización y funcionamiento y a la obtención de las inscripciones correspondientes, y

"XXXVIII. Las demás facultades que le estén atribuidas por esta ley, por la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otras leyes.'

"Del artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no se desprende que esté facultada para determinar adeudos por concepto de los derechos que las entidades o sujetos, como los almacenes generales de depósito, deben pagar a dicho órgano desconcentrado.

"Asimismo, el artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores establecía que las facultades de supervisión que realizara la referida



comisión se sujetarían al reglamento que expidiera el Ejecutivo Federal y comprendería el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le fueran conferidas a dicho órgano desconcentrado por la propia ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables. El artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la letra, decía:

"5. La supervisión que realice la comisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la comisión esta ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables.

"La supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

"La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

"La vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto.

"Asimismo, la vigilancia comprenderá el análisis de la información del establecimiento de controles preventivos para verificar el cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que emanen de ellas en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse en los supuestos de los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal, con la misma finalidad de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto, así como para, entre otros, programar el ejercicio de las facultades de inspección.



"En todo caso, derivado del ejercicio de las facultades de vigilancia, la comisión notificará a las entidades las deficiencias detectadas respecto a la información que éstas hayan remitido o bien las recomendaciones que se estimen adecuadas y, en su caso, impondrá las sanciones que correspondan.

"La prevención y corrección se llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. Asimismo, dichos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo, en todo caso, instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades. El incumplimiento de los programas podrá dar lugar al ejercicio de la facultad contenida en la fracción XV del artículo 4 de esta ley, sin perjuicio de las sanciones contempladas en el artículo 108 de la Ley de Instituciones de Crédito.

"La supervisión que efectúe la comisión respecto de las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, tendrá por propósito que tales personas observen debidamente las citadas leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas.

"La comisión estará facultada para requerir a las entidades, centros cambiarios, transmisores de dinero y cualquier otra persona sujeta a su supervisión, toda clase de información y documentos respecto de las operaciones que celebren las personas o sociedades sujetas a la supervisión de la propia comisión, así como de sus accionistas y personas relacionadas, en este último supuesto, en relación con las actividades de las entidades y personas supervisadas. Lo anterior, siempre que dicho requerimiento se encuentre debidamente fundado y motivado, así como que esté relacionado directamente con actos objeto de supervisión de la comisión. Dichas entidades, centros cambiarios, transmisores de dinero y cualquier otra persona sujeta a tal supervisión, deberán proporcionar la información a que se refiere este párrafo, sin que ello implique transgresión a los deberes de confidencialidad establecidos en las leyes relativas al sistema financiero.'

"En consecuencia, lo previsto en el artículo 46, fracción VII, del Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (sic) sí excede lo



establecido en la ley que reglamenta, en tanto prevé una facultad que no está prevista en la multicitada Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, razón por la cual, tal como lo expresa la quejosa, dicho precepto transgrede el principio de supremacía de la ley, de ahí lo fundado del cuarto concepto de violación.

"Sirve de apoyo, en sentido contrario, la tesis de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXXI, página 2923, que a la letra dice: 'REGLAMENTOS QUE SE AJUSTAN A LA LEY.'

"En consecuencia, ante lo fundado del cuarto concepto de violación, lo procedente es otorgar el amparo solicitado por la quejosa para que la Sala deje sin efectos la sentencia reclamada y, en su lugar, emita otra conforme con los lineamientos de la presente ejecutoria (relativos a que el artículo 46, fracción VII, del Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (sic), con apoyo en el cual la autoridad administrativa emitió el oficio impugnado en el que determinó un adeudo por concepto de derechos a la propia quejosa excede lo establecido en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores), una vez hecho lo cual, la Sala debe dictar la sentencia que conforme con (sic) derecho corresponda."

Del mismo modo, el **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo **D.A. 555/2018**, en sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, determinó lo siguiente:

"NOVENO.—Inconstitucionalidad del artículo 46, fracción VII, del Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Sostiene la quejosa en el quinto concepto de impugnación, que el numeral 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es inconstitucional, pues es ilegal la competencia de la Dirección General de Programación y Recursos Materiales para determinar adeudos de pago de derechos por concepto de los servicios de inspección y vigilancia, pues dicha competencia se debió establecer en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y no en el reglamento interior.



"En ese sentido, sostiene que resulta ilegal utilizar dicho artículo para fundamentar la competencia de la demandada para determinar derechos, siendo que atenta contra el principio de subordinación normativa, ya que la ley no dispone que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores pueda determinar adeudos por concepto de derechos y, en consecuencia, sus accesorios.

"Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la garantía de seguridad jurídica prevista en el precepto 16 de la Constitución Federal, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

"Asimismo, ha establecido que los principios de legalidad y reserva de ley guardan estrecha semejanza y mantienen una estrecha vinculación entre ellos, y en tal virtud el principio de reserva de ley surge cuando la norma constitucional aparta la regulación de una materia determinada al órgano legislativo, mediante una ley, entendida ésta como un acto material y formalmente legislativo, excluyéndose, por tanto, la posibilidad de que esa materia específica pueda regularse a través de disposiciones de distinta naturaleza a la ley formal, es decir, a las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

"Por otra parte, respecto al principio de subordinación jerárquica, éste consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto es, los reglamentos u otros ordenamientos de jerarquía inferior, tienen como límites naturales precisamente los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no encontrándose permitido que a través de la vía reglamentaria una disposición de esa naturaleza establezca mayores requisitos o imponga distintas limitantes que la propia ley que ha de reglamentar.

"De lo anterior, es dable concluir que en casos excepcionales que así lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y



además, constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad que persigue la disposición contenida en la ley.

"En ese sentido, si bien existe la posibilidad de que la ley remita a normas secundarias posteriores para establecer una regulación subordinada que sea indispensable en relación con aspectos técnicos o para el debido cumplimiento de lo previsto en la ley, lo cierto es que ello está condicionado a que no se excedan ni modifiquen las directrices establecidas en la legislación primaria.

"De lo anteriormente expuesto se puede afirmar que los reglamentos emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria conferida en la fracción I del artículo 89 constitucional, constituyen una categoría de ordenamientos que no pueden ir más allá de los límites fijados en las leyes al tratarse de actos materialmente legislativos, cuyo dictado encuentra fundamento en una 'cláusula habilitante' prevista en una ley.

"En ese sentido, es dable afirmar que la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la norma primaria que contiene las facultades generales con las que cuenta la referida comisión, la cual en términos del artículo 2 tiene por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano que la propia ley señala, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.

"Respecto a la supervisión que llevará a cabo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los artículos 4 y 5 de su ley, señalan las facultades conferidas a la comisión al respecto, y que la supervisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección; asimismo, el artículo 10, fracciones V y VI, señala que la comisión para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades contará, entre otras, con direcciones generales y demás unidades administrativas necesarias para los mismos; los referidos artículos son del tenor literal siguiente:

"Artículo 4. Corresponde a la comisión:



"I. Realizar la supervisión de las entidades financieras; del fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de las federaciones y del fondo de protección a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.'

"Artículo 5. La supervisión que realice la comisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la comisión esta ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables.

"La supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

"La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

"La vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto.'

"Artículo 10. La comisión para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades contará con:

"...

"V. Direcciones generales, y



"VI. Demás unidades administrativas necesarias.'

"En tal virtud, los artículos 4, 5 y 10 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforman la norma primaria que contiene las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como las directrices para el desarrollo de su ejercicio, señalando que la supervisión que lleva a cabo, la cual incluye la inspección y vigilancia de las entidades sujetas a la referida ley, se podrá llevar a cabo a través de direcciones generales.

"Ahora bien, el artículo 3, fracción IV, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, prevé la existencia, entre otros órganos, de los directores generales dependientes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, lo cual es consistente con lo dispuesto en el citado artículo 10, fracción V, de la ley; en ese sentido, en el artículo 4, fracción II, apartado B, numeral 32, del reglamento, se detalla que el presidente para el desempeño de sus atribuciones y funciones se auxiliará, entre otras direcciones, de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales, disposiciones que son del tenor siguiente:

"Artículo 3. La comisión, para el ejercicio de sus facultades, contará con los órganos y unidades administrativas siguientes:

"
...

"IV. Direcciones generales.'

"Artículo 4. El presidente de la comisión para el desempeño de sus facultades y funciones se auxiliará de los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

"
...

"II. Unidades administrativas:

"
...

"B. Direcciones generales:



"...

"32. Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales.'

"En tal virtud, el artículo 46 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores precisa las atribuciones que le corresponden a la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales, entre las cuales se encuentra la de determinar los adeudos en el pago de los derechos que, por concepto de inspección y vigilancia, que proporciona la comisión, así como gestionar su cobro en el ámbito de su competencia, prevista en la fracción VII, misma que dispone lo siguiente:

"Artículo 46. A la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales, a través de su titular, le corresponderán las facultades siguientes:

"...

"VII. Determinar los adeudos en el pago de los derechos que, por concepto de autorizaciones, inspección y vigilancia que proporciona la comisión, deben pagar en términos de la Ley Federal de Derechos las entidades, federaciones, fondos de protección, oficinas de representación de entidades financieras del exterior, centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, sujetas a la supervisión de la comisión.'

"En consecuencia, de lo mencionado con anterioridad se advierte la facultad de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales, para determinar los adeudos en el pago de los derechos que, por concepto de inspección y vigilancia proporciona la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, contenida en la fracción VII del artículo 46 del reglamento interior de la comisión, sin que en la ley de la comisión resulte necesario establecerse la facultad de la misma para la determinación y cobro de los derechos que se generen en virtud del desarrollo de la supervisión que realiza, pues por la naturaleza de dicha ley, no se advierte que en ella deba contenerse la facultad de determinar el pago relativo a los servicios que presta, sino que se limitan a regular las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.



"Esto es, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en conjunto con el reglamento interior de la misma, son ordenamientos jurídicos en los cuales se regula la creación de la citada comisión, así como su organización y estructura, para el desarrollo de sus facultades, por lo que en dichos cuerpos normativos únicamente se desarrollan dichos temas, sin que sea posible que en ordenamientos de tal naturaleza se prevean facultades inherentes al cobro de derechos por los servicios prestados en el ejercicio de sus facultades, pues ello es materia de la Ley Federal de Derechos.

"En ese sentido, debe señalarse que en el caso, la Ley Federal de Derechos guarda una íntima relación con la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y, en consecuencia, con su reglamento, por lo que se trata de un sistema normativo, que en el presente caso resulta aplicable a la determinación y cobro de los derechos que respecto de la facultad de inspección y vigilancia que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, puede cobrar la misma, todo ello pues la ley de la comisión y su reglamento acotan las facultades de la comisión y las unidades administrativas que las desarrollarán, mientras que la Ley Federal de Derechos establece lo relativo al pago por la recepción de los servicios que dicha comisión presta a los contribuyentes, por lo que forman una unidad normativa.

"En ese sentido, es dable que respecto a la determinación de adeudos de pagos relativos a los derechos que, por la facultad de inspección y vigilancia que realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el mismo se prevea en la Ley Federal de Derechos y no así en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual ya se señaló, únicamente refiere a las facultades que se le confieren a la comisión y no así a la determinación de adeudos de los derechos relativos a las mismas, de ahí que resulte dable analizar si en la Ley Federal de Derechos se contiene esa facultad de la comisión para el cobro de los derechos en cita, al constituir una unidad normativa respecto a los mismos.

"En ese sentido, resulta aplicable el artículo 3o. de la Ley Federal de Derechos, en el cual se dispone lo siguiente:

"Artículo 3o. Las personas físicas y las morales pagarán los derechos que se establecen en esta ley en las oficinas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



"El pago de los derechos que establece esta ley deberá hacerse por el contribuyente previamente a la prestación de los servicios o previo al uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo los casos en que expresamente se señale que sea posterior.

"Cuando no se compruebe que el pago de derechos se ha efectuado previamente a la prestación del servicio o del uso, goce o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación y se trate de derechos que deban pagarse por anticipado, el servicio, uso, goce o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación no se proporcionará.

"Cuando el pago de derechos deba efectuarse de forma periódica o en una fecha posterior al inicio de la prestación del servicio o del otorgamiento del uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación, por tratarse de servicios continuos o porque así se establezca, el contribuyente deberá presentar copia de la declaración del pago de derechos de que se trate ante el encargado de la prestación de los servicios o de la administración de los bienes del dominio público de la Nación, respecto del uso, goce, explotación o aprovechamiento de los mismos, según corresponda, dentro de los plazos que se señalan en esta ley. Cuando no se presente la copia de la declaración o una vez recibida la misma se observe que el pago del derecho de que se trate no se efectuó por la totalidad de la cuota que corresponda, el encargado de la prestación de los servicios públicos o del otorgamiento del uso, goce, explotación o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, procederá como sigue:

"I. Requerirá al contribuyente para que en un plazo no mayor a 10 días presente copia de la declaración o, en su caso, efectúe la aclaración correspondiente.

"II. Una vez transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior, si el contribuyente no hubiere presentado la declaración o aclaración correspondiente o de haberla presentado subsistan las diferencias, sin perjuicio de otros procedimientos de aclaración que se señalen en esta ley, el encargado de la prestación de los servicios públicos o del otorgamiento del uso, goce, explotación o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, procederá a determinar los adeudos en el pago de los derechos y remitirá dicha determina-



ción al Servicio de Administración Tributaria en los formatos y con los documentos que para tal efecto dicho órgano desconcentrado señale mediante reglas de carácter general, a fin de que este último realice la notificación del adeudo y, en su caso, el requerimiento de pago correspondiente.

"III. Deberá suspender el servicio o interrumpir el uso, goce, explotación o aprovechamiento del bien de que se trate.'

"En ese sentido, se advierte que es la propia Ley Federal de Derechos la que establece que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tiene facultades para determinar los adeudos en el pago de los derechos por concepto de inspección y vigilancia, como se demuestra con el artículo transcrito, pues al ser la comisión la encargada de la prestación del servicio de inspección y vigilancia respecto de diversas entidades financieras, como los almacenes generales de depósito, es quien en caso de que no se realice la declaración relativa al pago o su aclaración, podrá determinar los adeudos en el pago de los derechos relativos.

"Por tanto, si en el artículo cuya inconstitucionalidad se analiza en el presente considerando, se prevé la facultad de la Dirección General de Programación y Recursos Materiales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para determinar adeudos de pago de derechos por conceptos de servicios de inspección y vigilancia, dicha competencia no excede lo previsto en la ley, en este caso, de lo previsto en la Ley Federal de Derechos, la cual es el cuerpo normativo que prevé el cobro de derechos, que como ya se señaló, constituye un sistema normativo con la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

"En tal virtud, contrario a lo que sostiene la parte quejosa, el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no viola el principio de subordinación jerárquica, pues sí existe en una ley en sentido formal y material, como lo es la Ley Federal de Derechos, la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para llevar a cabo la determinación de los adeudos relativos al pago de los servicios de inspección y vigilancia que lleva a cabo respecto de los almacenes generales de depósito, por lo que al constituir un sistema normativo con la ley de la citada comisión, es dable que el principio de subordinación jerárquica al que debe ceñirse el regla-



mento citado, se respete en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Derechos, y en ese sentido, contrario a lo que sostiene la quejosa, el artículo citado no resulta inconstitucional.

"Ahora bien, con fundamento en lo previsto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225, 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se formula denuncia de contradicción de tesis entre el criterio sustentado en la presente resolución, y lo determinado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 163/2017 en sesión de quince de febrero de dos mil dieciocho, en el cual el referido órgano colegiado determinó que el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, era inconstitucional al violar el principio de supremacía de la ley."

De las ejecutorias transcritas se advierte que los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados contendientes fueron emitidos en amparos directos tramitados en términos de lo dispuesto en los artículos 170, fracción I y 181 de la Ley de Amparo.

CUARTO.—Existencia de la contradicción. A continuación se determina si existe o no la contradicción de tesis denunciada, en términos de lo establecido en 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.

Al respecto, es relevante precisar que es criterio del Pleno de nuestro Máximo Tribunal que para tener por configurada la contradicción de tesis, es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por ellos en un tema similar sea discordante esencialmente.

Es de advertirse que la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno dejó abierta la posibilidad de que previsiblemente cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribu-



nales Colegiados contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior se advierte de la jurisprudencia 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 7, Tomo XXXII, agosto de 2010 de la Novena Época, con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

Realizadas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas, de los cuales se advierte que existe la contradicción de criterios denunciada, pues del contenido de las ejecutorias emitidas en los juicios de amparo directo analizados por los Tribunales Colegiados contendientes prevalecen similares elementos.

En efecto, del contenido de los criterios sujetos a estudio en la presente contradicción, se obtiene lo siguiente:

El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito esencialmente determinó que el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (vigente en dos mil quince), era inconstitucional al vulnerar el principio de subordinación jerárquica, toda vez que la facultad que otorga el referido reglamento a la Dirección de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales, no está prevista en la ley que reglamenta, esto es, en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En tanto que el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de este Circuito determinó que el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (vigente en dos mil quince), no vulneraba el principio de subordinación jerárquica, toda vez que existía una ley en sentido formal y material, como lo era la Ley Federal de Derechos, esta última al constituir un sistema normativo con la ley de la referida comisión.



Atento a lo anterior, es dable afirmar que existe un factor fundamental en el ejercicio de la acción que incide de manera directa en el criterio que cada órgano jurisdiccional adoptó, particularmente en el tema relativo a establecer si el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (vigente en dos mil quince), vulnera el principio de subordinación jerárquica de la ley o no.

En efecto, la oposición de criterios se encuentra justificada debido a que, en los amparos directos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes prevaleció el mismo tema sujeto a escrutinio constitucional, en esa medida, es evidente que en el caso existe la contradicción de tesis, pues en las sentencias emitidas por los tribunales contendientes existen criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho.

Además, es importante puntualizar que (sic) ambos asuntos se reclamaron como actos impugnados de origen ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, diversas resoluciones que fueron emitidas por el director general de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en las que se determinaron cantidades como adeudos por concepto de derechos de inspección y vigilancia, con fundamento entre otros preceptos en el artículo 29-D de la Ley Federal de Derechos y el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (vigente en dos mil quince), destacando que este último fue citado con la finalidad de sustentar su competencia.

Una vez establecida la existencia de la contradicción de tesis apuntada, este Pleno de Circuito determinará el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, lo que se traduce en establecer si el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (vigente en dos mil quince), vulnera el principio de subordinación jerárquica.

QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer.** Este Pleno de Circuito considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con las siguientes consideraciones:



Como deriva de lo razonado en el considerando anterior, la materia de la presente denuncia de contradicción de tesis consiste en determinar si el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (vigente en dos mil quince), respeta o, por el contrario, vulnera el principio de subordinación jerárquica previsto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

En ese contexto, de inicio resulta necesario puntualizar que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, que dispone que aquél está facultado para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

En relación con la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido materialmente administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública, toda vez que el Ejecutivo carece de capacidad constitucional para proveer a la observancia de leyes que no corresponden a este ámbito como la esfera de los Poderes Legislativo y Judicial, esto es, la facultad reglamentaria permite que el Ejecutivo provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, pero no puede proveer en los mismos términos sobre esferas que escapan a su mando como la esfera judicial o la legislativa, todo esto, porque evidentemente la naturaleza de un reglamento no es igual a la de la ley, por tratarse técnicamente de un acto administrativo de carácter general.

En esa tesitura, en el orden federal, el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe realizar la normatividad correspondiente. No obstante, no puede desconocerse la facultad legislativa del presidente de la República, que lo habilita para emitir ordenamientos que se traduzcan en una pormenorización de las leyes expedidas por el citado Congreso, donde sin rebasar la previsión legislativa se pueda proveer a la exacta observancia de la ley en el contexto de la esfera administrativa, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución.



En efecto, dicha facultad reglamentaria del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que se desarrollan o pormenorizan y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

En esas condiciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en reiterados criterios, que la facultad reglamentaria se entiende como aquella relativa a proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias, que tienden a la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo; de manera que esas disposiciones reglamentarias aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión, en cuanto son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de estas últimas, básicamente, por dos razones, la primera, porque provienen de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el Poder Ejecutivo; y la segunda, porque son, por definición, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son en realidad leyes, sino actos administrativos generales, cuyos alcances se acotan por la ley.

Asimismo, el Máximo Tribunal del País ha considerado que las razones precisadas explican, en lo general, que la Constitución Federal imponga ciertas limitaciones a la facultad reglamentaria, como son: la prohibición de que el reglamento aborde de manera novedosa materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, conocida como el principio de reserva de la ley; y por otra, la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida –principio de subordinación jerárquica–.

En efecto, el aludido principio de reserva de ley forma parte de uno de carácter general, como es el de legalidad, que impide que el reglamento invada materias que la Constitución Federal reserva a la ley formal; y, en cambio, el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley constriñe al titular del Ejecutivo Federal a expedir sólo aquellas reglas de tipo normativo que tiendan a hacer efectiva o a pormenorizar la aplicación del mandato legal, pero sin contrariarlo, modificarlo o excederlo.



Atento a lo expuesto, se llega a la convicción de que la facultad reglamentaria concedida al Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.

De ahí que es evidente que el reglamento depende de la ley, ello, porque el primero actúa en observancia de la segunda (sic). Así, es competencia exclusiva de la ley, la determinación de qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del reglamento, el cual sólo podrá operar dentro del límite de la ley.

En ese contexto, se determina que el reglamento no puede ir más allá de la ley, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla.

Sirve de apoyo a las anteriores consideraciones lo establecido en la jurisprudencia P./J. 79/2009, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067, de la Novena Época, con el rubro y texto siguientes:

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un



principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita."

En ese contexto, el presidente de la República, en ejercicio de la potestad que le concede el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, está facultado para expedir las normas reglamentarias necesarias que tiendan a la ejecución de las leyes emanadas del Congreso de la Unión; de manera que esas disposiciones reglamentarias aunque desde el punto de vista material son similares a las normas expedidas por el órgano legislativo, en cuanto son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de estas últimas básicamente por dos razones, como son: la primera, en razón de que provienen de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el titular del Poder Ejecutivo y, la segunda, porque son, por definición, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan.



Las razones antes precisadas explican en lo general que la Ley Fundamental imponga ciertas limitaciones a la facultad reglamentaria, entre ellas, la prohibición de que el reglamento aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, conocida como el principio de reserva de la ley; y, por otra, la exigencia de que el reglamento siempre esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. En efecto, el aludido principio de reserva de la ley forma parte de uno de carácter general, como es el de legalidad, que impide que el reglamento invada materias que de manera expresa la Constitución Federal reserva a la ley formal y, en cambio, el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley, constriñe al jefe del Ejecutivo Federal a expedir sólo aquellas normas que tiendan a hacer efectiva o a pormenorizar la aplicación del mandato legal, pero sin contrariarlo, modificarlo o excederlo.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 47/95, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, página 293, Tomo II, septiembre de 1995, de la Novena Época, con el rubro y texto siguientes:

"FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al presidente de la República y a los gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación."

Precisado lo anterior, y con la finalidad de atender a la controversia de constitucionalidad que se analiza, resulta necesario puntualizar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dicha comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su



estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto. Los preceptos en comento son del tenor literal siguiente:

"Artículo 1. Se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de esta ley."

"Artículo 2. La comisión tendrá por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

"También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero."

Asimismo, se debe precisar que la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a que hacen alusión los preceptos antes aludidos, se encuentra regulada en los diversos artículos 4 y 5 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en donde se señalan las facultades conferidas a la comisión al respecto, y que la supervisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección, cuyo contenido en la parte que interesa establece lo siguiente:

"Artículo 4. Corresponde a la comisión:

I. Realizar la supervisión de las entidades financieras; del fondo de protección a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de las federaciones y del fondo de protección a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.



"Tratándose de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, únicamente corresponderá a la comisión la supervisión de aquellas con niveles de operación I a IV a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo."

"Artículo 5. La supervisión que realice la comisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la comisión esta ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables.

"La supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

"La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentren estas últimas.

"La vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto.

"Asimismo, la vigilancia comprenderá el análisis de la información del establecimiento de controles preventivos para verificar el cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que emanen de ellas en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse en los supuestos de los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal, con la misma finalidad de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto, así como para, entre otros, programar el ejercicio de las facultades de inspección.



"En todo caso, derivado del ejercicio de las facultades de vigilancia, la comisión notificará a las entidades las deficiencias detectadas respecto a la información que éstas hayan remitido o bien las recomendaciones que se estimen adecuadas y, en su caso, impondrá las sanciones que correspondan.

"La prevención y corrección se llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. Asimismo, dichos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo en todo caso instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades. El incumplimiento de los programas podrá dar lugar al ejercicio de la facultad contenida en la fracción XV del artículo 4 de esta ley, sin perjuicio de las sanciones contempladas en el artículo 108 de la Ley de Instituciones de Crédito.

"La supervisión que efectúe la comisión respecto de las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, tendrá por propósito que tales personas observen debidamente las citadas leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas.

"La comisión estará facultada para requerir a las entidades, centros cambiarios, transmisores de dinero y cualquier otra persona sujeta a su supervisión, toda clase de información y documentos respecto de las operaciones que celebren las personas o sociedades sujetas a la supervisión de la propia comisión, así como de sus accionistas y personas relacionadas, en este último supuesto, en relación con las actividades de las entidades y personas supervisadas. Lo anterior, siempre que dicho requerimiento se encuentre debidamente fundado y motivado, así como que esté relacionado directamente con actos objeto de supervisión de la comisión. Dichas entidades, centros cambiarios, transmisores de dinero y cualquier otra persona sujeta a tal supervisión, deberán proporcionar la información a que se refiere este párrafo, sin que ello implique transgresión a los deberes de confidencialidad establecidos en las leyes relativas al sistema financiero."

Por su parte, el artículo 10, fracciones V y VI, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, prevé que para la consecución de su objeto y el



ejercicio de sus facultades contará, entre otras, con direcciones generales y demás unidades administrativas necesarias para los mismos, el citado artículo es del tenor literal siguiente:

"Artículo 10. La comisión para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades contará con:

" ...

"V. Direcciones generales, y

"VI. Demás unidades administrativas necesarias."

Del contenido de los artículos 4, 5 y 10 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se advierte que éstos conforman la norma primaria que contiene las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como las directrices para el desarrollo de su ejercicio, señalando que la supervisión que lleva a cabo, la cual incluye la inspección y vigilancia de las entidades sujetas a la referida ley, se podrá llevar a cabo a través de direcciones generales.

Además, en la parte conducente de la exposición de motivos de la Cámara de origen, Diputados, esencialmente, sostuvo que la propuesta de ley tenía como finalidad preponderante consolidar en un solo órgano desconcentrado las funciones que responden a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores y que tendría por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público, esto es, estableció que dicha dependencia aglutinaría las funciones y facultades que comprendería en su esfera de atribuciones a todas las instituciones del sistema financiero, excepción hecha de las correspondientes al sector asegurador y afianzador, que por sus particularidades y especialización es conveniente mantenerlas bajo la vigilancia de otro órgano supervisor, aunado a que el citado órgano desconcentrado conservaría plenamente las facultades de autoridad que actualmente tenían las comisiones supervisoras completándolas con la de establecer programas preventivos y de corrección de cumplimiento forzoso



para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades, a su vez, dichos programas se establecerían cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo, en todo caso, instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades. Asimismo, se le darían atribuciones a la referida comisión para suspender todas o algunas de las operaciones de las entidades financieras cuando por infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas sea necesaria dicha medida, así conforme a lo previsto en las leyes que regulan al sistema financiero, la comisión podría dar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios. Tales regulaciones prudenciales son, entre otras, las que se refieren a diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas. Las anteriores consideraciones tienen sustento en lo siguiente:

"Si bien de esta estructura derivan importantes ventajas tales como economías de escala, sinergias, así como la concepción de nuevas y sofisticadas operaciones y servicios dentro de un sector más compelido, por otra parte, implica la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, en particular aquellos que permitan medir en forma consolidada el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros. Así se hace necesario supervisar de manera más eficaz a las entidades financieras, a efecto de evaluar adecuadamente los riesgos que enfrentan, sus sistemas de control y la calidad moral y técnica de sus administradores.

"Los actos de abuso y corrupción por parte de los administradores de las entidades financieras, comprometen la salud de las instituciones que dirigen y dañan el buen nombre de nuestro sistema financiero, por lo que deben ser prevenidos y sancionados.

"Recientemente, algunos grupos financieros han sido afectados seriamente por sus propios administradores, lo cual derivó en intervenciones gerenciales por parte de las autoridades a fin de restablecer su correcto funcionamiento y con ello proteger los intereses del público y del sistema financiero en su conjunto. Sin embargo, el saneamiento de dichas entidades trae consigo inevitables costos. Ello nos obliga a redoblar los esfuerzos de supervisión y a castigar con



todo el rigor de la ley a quienes disponen indebidamente de los recursos de las instituciones.

"Por todo ello, me permito someter a la consideración de ese H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de ley, cuyo propósito es consolidar en un solo órgano desconcentrado las funciones que hoy responden (sic) a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores.

"La nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores tendría por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

"Esta nueva comisión aglutinaría las funciones y facultades que actualmente corresponden a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores y comprendería en su esfera de atribuciones a todas las instituciones del sistema financiero, excepción hecha de las correspondientes al sector asegurador y afianzador, que por sus particularidades y especialización es conveniente mantenerlas bajo la vigilancia de otro órgano supervisor.

"Por otra parte, el citado órgano desconcentrado conservaría plenamente las facultades de autoridad que actualmente tienen las comisiones supervisoras complementándolas con la de establecer programas preventivos y de corrección de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. A su vez, dichos programas se establecerían cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo, en todo caso, instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades. Asimismo, se le darían atribuciones a la referida comisión para suspender todas o algunas de las operaciones de las entidades financieras cuando por infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas sea necesaria dicha medida.

"Adicionalmente, conforme a lo previsto en las leyes que regulan al sistema financiero, la comisión podría dar normas prudenciales orientadas a preservar



la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios. Tales regulaciones prudenciales son, entre otras, las que se refieren a diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas.

"La administración del nuevo órgano estaría conferida a una Junta de Gobierno y, a un presidente, que funcionarían en términos similares a los vigentes para las comisiones supervisoras existentes. Finalmente, el nuevo órgano contaría con una estructura que aproveche la especialidad y experiencia alcanzadas en ambas comisiones, y que responda a los objetivos de austeridad planteados por mi administración, de particular trascendencia dada la actual situación económica del país.

"Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, someto a la consideración del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores."

Precisada la naturaleza, facultades y objeto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, establecida en la ley primaria que la regula; se debe tomar en cuenta que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 14, 17, 18 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, asimismo, los artículos 4 y 10 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, expidió el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de noviembre de dos mil catorce, destacando que el artículo 3, fracción IV, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, prevé la existencia, entre otros órganos, de los directores generales dependientes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10, fracción V, de la citada ley (detallado con antelación), aunado a que en el artículo 4, fracción II, apartado B, numeral 32, del citado reglamento, se detalla que el presidente para el desempeño de sus atribuciones y funciones se auxiliará, entre otras direcciones, de la **Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales**, cuyo contenido en la parte que interesa establece lo siguiente:



"Artículo 3. La comisión, para el ejercicio de sus facultades, contará con los órganos y unidades administrativas siguientes:

" ...

"IV. Direcciones generales."

"Artículo 4. El presidente de la comisión para el desempeño de sus facultades y funciones se auxiliará de los servidores públicos y unidades administrativas siguientes:

" ...

"II. Unidades administrativas:

" ...

"B. Direcciones generales:

" ...

"32. Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales."

De lo antes expuesto, se advierte que quedó demostrado que en la propia Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se otorgan facultades al titular de dicha comisión para supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en donde se destaca que el presidente para el desempeño de sus atribuciones y funciones se auxiliará, entre otras direcciones, de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales.

Ahora, el artículo 46 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, respecto del cual se analiza su constitucionalidad, detalla las atribuciones que le corresponden a la **Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales**, de la Comisión Nacional Bancaria y de



Valores, entre las cuales se encuentra determinar los adeudos en el pago de los derechos que, por concepto de inspección y vigilancia que proporciona la comisión, así como gestionar su cobro en el ámbito de su competencia, esto es, respecto de lo que deben pagar en términos de la Ley Federal de Derechos, las entidades, federaciones, fondos de protección, oficinas de representación de entidades financieras del exterior, centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, sujetas a la supervisión de la comisión; prevista en la fracción VII, misma que dispone lo siguiente:

"Artículo 46. A la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales, a través de su titular, le corresponderán las facultades siguientes:

"...

"VII. Determinar los adeudos en el pago de los derechos que por concepto de autorizaciones, inspección y vigilancia que proporciona la comisión, deben pagar en términos de la Ley Federal de Derechos las entidades, ... federaciones, fondos de protección, oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ... centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, sujetas a la supervisión de la comisión."

Ahora, una vez establecido el marco jurídico respecto de las facultades y naturaleza de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y sus unidades administrativas, se debe dar contestación a la siguiente interrogante ¿el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, vulnera el principio de subordinación jerárquica porque va más allá de lo que dispone la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores?

Para atender a la interrogante en cuestión, es dable puntualizar que del contenido de los preceptos antes descritos (detallados con antelación), se obtiene como premisa principal que la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, otorga facultades al titular de dicha comisión –*precisando que contará, entre otras, con Direcciones Generales y demás unidades administrativas necesarias para los mismos*– para supervisar y regular en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto



funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Además, la propia ley precisa que la supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes, estables y en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen, esto es, a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero, puntualizando que la inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

Asimismo, en la citada ley se prevé que la supervisión que realice la comisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la comisión su propia ley.

En efecto, si bien la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, establece las facultades originarias para que el titular de dicha dependencia pueda ejercer sus facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección y a su vez otorga facultades al titular del Ejecutivo Federal, para emitir el reglamento para detallar tanto las direcciones generales y demás unidades administrativas necesarias para los mismos, a que hace referencia la ley, así como establecer cómo se deben ejercer las citadas facultades; en ninguna parte se advierte que haya dotado expresamente al titular de dicha dependencia y, como consecuencia a alguna de las unidades administrativas con quien se va a apoyar, para determinar los adeudos por el pago de los derechos que, por concepto de autorizaciones, inspección y vigilancia que proporciona la comisión, deben pagar en términos de la Ley Federal de Derechos las entidades, federaciones, fondos de protección, oficinas de representación de entidades financieras del exterior, centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, sujetas a la supervisión de la comisión.



En ese contexto, podría pensarse de primer momento que tal circunstancia no es suficiente para considerar que la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pueda tener facultades para determinar los adeudos en el pago de los derechos que, por concepto de inspección y vigilancia proporciona la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, contenida en la fracción VII del artículo 46 del reglamento interior de la comisión –tildado de inconstitucional–, en razón de que tales facultades otorgadas a dicha autoridad no están previstas en la ley de la citada comisión, tal como quedó detallado con antelación; sin embargo, no se debe soslayar que a través de lo establecido en el artículo y fracción que se analiza el legislador buscó regular una facultad para determinar los adeudos en el pago de los derechos que, por concepto de autorizaciones, inspección y vigilancia proporciona la comisión y que deben pagar en términos de la Ley Federal de Derechos, las entidades, federaciones, fondos de protección, oficinas de representación de entidades financieras del exterior, centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, sujetas a la supervisión de la citada comisión.

En ese sentido, debe señalarse que en el caso, la Ley Federal de Derechos guarda íntima relación con la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y su reglamento, porque en conjunto constituyen un sistema normativo aplicable a la determinación y cobro de los derechos relacionados con la facultad de inspección y vigilancia que tiene la citada Comisión Nacional Bancaria y de Valores, todo ello porque los citados ordenamientos de la ley de la referida comisión y su reglamento acotan las facultades de la misma y las unidades administrativas que las desarrollarán, mientras que la Ley Federal de Derechos establece lo relativo al pago por la recepción de los servicios que dicha comisión presta a los contribuyentes.

En ese sentido, es dable considerar que el hecho de que la determinación de adeudos de pagos relativos a los derechos que, por la facultad de inspección y vigilancia que realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se regula en la Ley Federal de Derechos y no así en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual, como se indicó, únicamente refiere a las facultades que se le confieren a la citada comisión y no así a la determinación de adeudos de los derechos relativos a las mismas, resulta dable analizar si en la Ley Federal



de Derechos se contiene esa facultad de la mencionada comisión para el cobro de los derechos en cita, al constituir una unidad normativa respecto a los mismos.

En ese contexto, es necesario identificar la relación jurídica subyacente en el derecho por la prestación de un servicio y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como las atribuciones que desarrolla esta última, a fin de estar en posibilidad de determinar, en principio, si se justifica el cobro de un derecho, y posteriormente, si dicha facultad de cobro respeta los principios constitucionales que se analizan –subordinación jerárquica–.

En ese orden de ideas, para establecer la relación que existe entre la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y su reglamento interior, con lo establecido en la Ley Federal de Derechos, resulta necesario puntualizar que los derechos se encuentran legalmente definidos en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2o., párrafo primero y fracción IV, que establece:

"Artículo 2o. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"...

"IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

Asimismo, se advierte que la Ley Federal de Derechos señala en el primer párrafo de su artículo 1o., lo siguiente:

"Artículo 1o. Los derechos que establece esta ley, se pagarán por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por



recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en esta ley. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"Los derechos por la prestación de servicios que establece esta ley deberán estar relacionados con el costo total del servicio, incluso el financiero, salvo en el caso de que dichos cobros tengan un carácter racionalizador del servicio."

De lo antes expuesto se obtiene que el legislador ha establecido dos clases de derechos: a) las contribuciones, cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular recibe los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público (derechos por servicios); y, b) cuando se trata de contribuciones, cuyo presupuesto de hecho se actualiza cuando el particular aprovecha los bienes del dominio público de la Nación (derechos por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público).

De acuerdo con lo anterior, se debe considerar que aunque las normas legales antes reproducidas no señalen expresamente que los derechos son contraprestaciones, de su redacción se advierte que cuando el Estado permita el uso o explotación de bienes del dominio público o preste un servicio público, los contribuyentes pagarán derechos por dicha permisión o por la recepción del servicio, lo que en esencia significa que se trata de una contraprestación, porque a cambio de la cantidad que se paga, el particular recibe un servicio público.

En otros aspectos relevantes de su conceptualización se pueden advertir en la jurisprudencia con el rubro: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.",¹ en la que se destaca: **a) La causa generadora de los derechos reside en la recepción de un beneficio concreto**

¹ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, Tesis P./J. 41/96, página 17.



en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios; **b)** La relación que surge entre el servicio estatal y el derecho que se paga, puesto que lo que se cubre por el derecho debe estar acorde a lo que se recibe por parte del Estado en su función de derecho público; y, **c)** Los derechos por servicios son contribuciones que tienen su causa en la recepción de la actividad estatal individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre el Estado y el usuario que justifica el pago del tributo.

A los elementos destacados, se suma otro igual de importante, que es la relación existente entre el usuario y la administración estatal, por lo que, en cada caso específico, es conveniente analizar cuál es **la naturaleza de la relación jurídica que subyace en la obligación de pago**, pues dependiendo de ello y de la índole de las atribuciones que desarrolla el respectivo órgano estatal al prestar el servicio que genera la correspondiente obligación de pago, se podrá advertir si surge dentro de un vínculo en el que el Estado acude investido de imperio o si bien, tiene su origen en una relación de coordinación entre el Estado y los gobernados.²

De ahí que el establecimiento de un **derecho por servicio**, tiene su origen en la recepción individualizada y concreta de la actividad estatal, en una relación de supra-subordinación entre el Estado y el contribuyente, que justifica el pago de la contraprestación fijada para dicha contribución, derivado del beneficio determinado que recibe el gobernado.

En ese sentido, resulta aplicable el artículo 3o. de la Ley Federal de Derechos, en el cual se dispone lo siguiente:

"Artículo 3o. Las personas físicas y las morales pagarán los derechos que se establecen en esta ley en las oficinas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

² Sirven de apoyo a esa consideración los criterios sustentados en las jurisprudencias emitidas por el Pleno de este Alto Tribunal P./J. 1/98 y P./J. 3/98, de rubros siguientes: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN." y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."



"El pago de los derechos que establece esta ley deberá hacerse por el contribuyente previamente a la prestación de los servicios o previo al uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo los casos en que expresamente se señale que sea posterior.

"Cuando no se compruebe que el pago de derechos se ha efectuado previamente a la prestación del servicio o del uso, goce o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación y se trate de derechos que deban pagarse por anticipado, el servicio, uso, goce o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación no se proporcionará.

"Cuando el pago de derechos deba efectuarse de forma periódica o en una fecha posterior al inicio de la prestación del servicio o del otorgamiento del uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación, por tratarse de servicios continuos o porque así se establezca, el contribuyente deberá presentar copia de la declaración del pago de derechos de que se trate ante el encargado de la prestación de los servicios o de la administración de los bienes del dominio público de la nación, respecto del uso, goce, explotación o aprovechamiento de los mismos, según corresponda, dentro de los plazos que se señalan en esta ley. Cuando no se presente la copia de la declaración o una vez recibida la misma se observe que el pago del derecho de que se trate no se efectuó por la totalidad de la cuota que corresponda, el encargado de la prestación de los servicios públicos o del otorgamiento del uso, goce, explotación o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, procederá como sigue:

"I. Requerirá al contribuyente para que en un plazo no mayor a 10 días presente copia de la declaración o, en su caso, efectúe la aclaración correspondiente.

"II. Una vez transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior, si el contribuyente no hubiere presentado la declaración o aclaración correspondiente o de haberla presentado subsistan las diferencias, sin perjuicio de otros procedimientos de aclaración que se señalen en esta ley, el encargado de la prestación de los servicios públicos o del otorgamiento del uso, goce, explotación o



aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, procederá a determinar los adeudos en el pago de los derechos y remitirá dicha determinación al Servicio de Administración Tributaria en los formatos y con los documentos que para tal efecto dicho órgano desconcentrado señale mediante reglas de carácter general, a fin de que este último realice la notificación del adeudo y, en su caso, el requerimiento de pago correspondiente.

"III. Deberá suspender el servicio o interrumpir el uso, goce, explotación o aprovechamiento del bien de que se trate."

Asimismo, se debe tomar en consideración que en la Ley Federal de Derechos (vigente en dos mil quince) de manera específica en el capítulo III, denominado "**De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**", sección primera, relativa a inspección y vigilancia, que comprende de los artículos 27 al 31 A-2, se desprende la regulación de los derechos que se deben cubrir por diversos servicios que presta la **Comisión Nacional Bancaria y de Valores** y los derechos que se pagarán, en específico con motivo de inspección y vigilancia que realiza la referida comisión en cada caso de acuerdo a sus facultades, tal como se advierte en su parte conducente:

"Capítulo III

"De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"Sección primera

"Inspección y vigilancia

"Artículo 27. Los beneficiarios de estímulos fiscales, pagarán por concepto de derechos de vigilancia una cuota equivalente al 4% sobre el monto del beneficio concedido, excepto cuando en las disposiciones en las que se concedan dichos estímulos se establezca una tasa diferente, la cual no excederá del por ciento antes mencionado."

"Artículo 28. No se considerará dentro de la base para calcular los derechos a que se refiere el artículo anterior."



"Artículo 29. Por los siguientes servicios que presta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas."

"Artículo 29-A. Por el estudio y la tramitación de cualquier solicitud de inscripción de valores en el Registro Nacional de Valores que lleva la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la autorización de oferta pública, se pagarán los derechos correspondientes conforme a las siguientes cuotas."

"Artículo 29-B. Por la inscripción de valores en el Registro Nacional de Valores, se pagará el derecho que corresponda conforme a lo siguiente."

"Artículo 29-C." (Derogado, D.O.F. 13 de noviembre de 2008).

"Artículo 29-D. Las entidades o sujetos a que se refiere este artículo incluyendo las filiales de entidades financieras del exterior de cualquier tipo, pagarán por los servicios de inspección y vigilancia que presta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las siguientes cuotas."

"Artículo 29-E. Las entidades, ya sean personas físicas o morales, fondos de protección o sociedades, que se indican a continuación, incluyendo a las filiales de entidades financieras del exterior de cualquier tipo, pagarán por los servicios de inspección y vigilancia que presta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las siguientes cuotas."

"Artículo 29-F. Las personas morales que en su carácter de emisoras tengan inscritos valores en el Registro Nacional de Valores, deberán pagar anualmente derechos por concepto de inspección y vigilancia, conforme a los siguientes criterios."

"Artículo 29-G. En el caso de las entidades financieras de nueva creación, incluyendo las filiales de entidades financieras del exterior de cualquier tipo, los derechos por inspección y vigilancia se comenzarán a cubrir al día hábil siguiente de que inicien operaciones y se causarán proporcionalmente a partir de esta fecha y hasta la conclusión del ejercicio fiscal. Para efectos de la determinación de dichos derechos, se estará a lo dispuesto en el artículo (sic) 29-D o



29-E de esta ley, según corresponda al sector al que pertenezca la entidad de nueva creación."

"Artículo 29-H. En el caso de fusión de entidades financieras o de filiales de entidades financieras del exterior, el importe de los derechos por inspección y vigilancia a pagar por la entidad fusionante o la de nueva creación durante el resto del ejercicio en que se produzca este evento, será la suma de las cuotas que correspondan a las entidades participantes en la fusión, sin que en ningún caso el resultado de dicha suma exceda de la cuota máxima o fija que corresponda conforme a los artículos 29-D o 29-E de esta ley, según sea el caso. Dichos derechos deberán ser pagados al momento de recibir la autorización correspondiente o, en su caso, a partir de que surta efectos la fusión cuando no se requiera autorización en términos de las disposiciones aplicables."

"Artículo 29-I. Para la determinación de los montos de los derechos a pagar correspondientes a los artículos 29-D fracciones I a VIII, XII a XVIII y XX, y 29-H de esta ley o en caso de haberse ejercido la opción contenida en las fracciones IX y X del citado artículo 29-D, incluyendo en todos estos casos a las filiales de entidades financieras del exterior de cualquier tipo, deberá utilizarse el promedio mensual de los datos o cifras de las variables que según se trate apliquen, correspondientes al periodo comprendido entre los meses de agosto del ejercicio fiscal inmediato anterior del año en que se haga el cálculo y los once meses previos a éste. En su caso, se utilizará la información más reciente con la que cuente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores."

"Artículo 29-J. Los ingresos que se obtengan por el pago de derechos por los servicios a los que se refieren los artículos 29, 29-A, 29-B, 29-C, 29-D, 29-E, 29-F, 29-G y 29-H de este capítulo, se destinarán a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores."

"Artículo 29-L. Las bolsas de valores se abstendrán de inscribir valor alguno, mientras el emisor de que se trate no exhiba la documentación que acredite el cumplimiento de la obligación de pago a que alude este capítulo."

"Artículo 29-M." (Derogado, D.O.F. 24 de diciembre de 2007).



"Artículo 29-N." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-Ñ." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-O." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-P." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-Q." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-R." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-S." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-T." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-U." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-V." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-W." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-X." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 29-Y." (Derogado, D.O.F. 31 de diciembre de 2003).

"Artículo 30. Las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, así como los establecimientos que, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, deban estar sujetas a la inspección y vigilancia que realice la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, deberán pagar derechos conforme a lo siguiente."

"Artículo 30-A. Por el servicio de autorización de agentes de seguros que proporciona la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se pagarán derechos de autorización conforme a las siguientes cuotas."



"Artículo 30-B. Por el servicio de autorización o registro de intermediario de reaseguro que proporciona la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas."

"Artículo 30-C. Por la presentación de los exámenes de acreditación de conocimientos de los actuarios que presten sus servicios a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, se pagarán los derechos conforme a lo siguiente"

"Artículo 30-D. Por la presentación cuota sin cuota con del (sic) examen de evaluación y certificación ajuste de la capacidad de los empleados o apoderados de la persona moral que celebren con el público operaciones de promoción o venta de productos de seguros, se pagarán derechos conforme a la cuota de."

"Artículo 31. Las instituciones de fianzas y los establecimientos que conforme a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas deban estar sometidos a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, deberán pagar por tal concepto un derecho, de acuerdo con lo siguiente."

"Artículo 31-A. Por el servicio de autorización que proporciona la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas respecto de agentes de fianzas, se pagarán derechos de autorización conforme a las siguientes cuotas."

"Artículo 31-A-1. Por la presentación de los exámenes de acreditación de conocimientos de los actuarios que presten sus servicios a las instituciones de fianzas, se pagarán los derechos conforme a lo siguiente."

"Artículo 31-A-2. Los ingresos que se obtengan por los derechos a que se refieren los artículos 30, 30-A, 30-B, 30-C, 31, 31-A y 31-A-1 de esta ley, se destinarán a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas."

De acuerdo con lo expuesto, se advierte que la propia Ley Federal de Derechos establece que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene facultades para determinar los adeudos en el pago de los derechos por concepto de inspección y vigilancia (respecto de cada una de las facultades que le otorga la



ley de dicha comisión), pues al ser la referida comisión la encargada de la prestación del servicio de inspección y vigilancia respecto de diversas entidades financieras, como los almacenes generales de depósito, entre otros diversos supuestos, es quien en caso de que no se realice la declaración relativa al pago o su aclaración, podrá determinar los adeudos en el pago de los derechos relativos.

En ese orden de ideas, si en el artículo cuya inconstitucionalidad se analiza se prevé la facultad de la Dirección General de Programación y Recursos Materiales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para determinar adeudos de pago de derechos por conceptos de servicios de inspección y vigilancia, dicha competencia no excede lo previsto en la ley, en este caso, lo previsto en la Ley Federal de Derechos, la cual se trata también de una ley emitida por el Congreso de la Unión, porque de su contenido se advierte que el Constituyente expresamente otorgó facultades a la referida comisión para determinar adeudos de pago de derechos por conceptos de servicios de inspección y vigilancia, lo que pone de manifiesto que lo establecido en dicha ley constituye un sistema normativo que se complementa con la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Lo anterior es así, porque las facultades establecidas en el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que se tilda de inconstitucional, tiene justificación, en primer orden, porque las facultades de inspección y vigilancia se encuentran previstas en la propia Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y, como consecuencia de ello, la facultad de determinar adeudos de pago de derechos por conceptos de servicios de inspección y vigilancia (en sus diversas modalidades) se encuentra directamente establecida en la Ley Federal de Derechos, por tanto, al tratarse de leyes emitidas por el Congreso de la Unión, y al estar directamente vinculadas con las facultades, naturaleza y objeto que persigue la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se debe considerar que resultó viable que el titular del Ejecutivo las considerara como un sistema normativo al momento de expedir el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En esas condiciones, se llega a la convicción de que el titular del Ejecutivo Federal al emitir el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comi-



sión Nacional Bancaria y de Valores, no vulneró el principio de subordinación jerárquica.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, en términos de lo establecido en el último considerando del presente fallo.

Notifíquese; envíese testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítase copia certificada de la presente resolución a la Coordinación (sic) de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por **mayoría** de votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez, Marco Antonio Bello Sánchez, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez (ponente), Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaño, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Higuera Corona; en contra del voto de las Magistradas Amanda Roberta García González (presidenta), Irma Leticia Flores Díaz y María Guadalupe Molina Covarrubias, quienes expresaron la intención de formular voto particular.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 33/2019



se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/167 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas y en la página 1156 de esta *Gaceta*.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 1/98 y P./J. 3/98 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, páginas 40 y 54, con números de registro digital: 196935 y 196933, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formulan las Magistradas Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias y Amanda Roberta García González en la contradicción de tesis 33/2019.

Con el debido respeto, nos permitimos disentir de los argumentos planteados en el proyecto que fue aprobado por mayoría, por las siguientes razones.

Ese proyecto indica que la fracción VII del artículo 46 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no vulnera el principio de subordinación jerárquica, pues si bien las facultades ahí otorgadas a su Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales, para determinar los adeudos en el pago de los derechos que por concepto de inspección y vigilancia proporciona la mencionada comisión, no están previstas en su ley; lo cierto es que debe considerarse que esta ley establece las directrices generales para que aquélla pueda ejercer esas facultades, en tanto que la de determinar adeudos de pago de derechos por concepto de tales servicios que presta, está directamente establecida en la Ley Federal de Derechos, en particular en sus artículos 3o. y 27 al 31-A, pues al ser dicha comisión quien los presta "... es quien en caso de que no se realice la declaración relativa al pago o su aclaración, podrá determinar los adeudos en el pago de los derechos relativos ..."

En esa virtud, concluye el proyecto mayoritario, al ser ambas leyes emitidas por el Congreso de la Unión y estar directamente vinculadas con las facultades, naturaleza y objeto que persigue la Comisión Nacional Bancaria y de Valores



"... se debe considerar que resultó viable que el titular del Ejecutivo las considerara como un sistema normativo al momento de expedir el reglamento interior".

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, no hay elemento jurídico alguno que permita concluir que la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Ley Federal de Derechos conformen un sistema normativo que permita concluir que la fracción VII del artículo 46 de su reglamento interior de la citada comisión, no vulnera el principio de subordinación jerárquica.

En efecto, los principios de primacía y autoridad formal de la ley, subyacen en el artículo 72, inciso F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conllevan implícito el de subordinación jerárquica, que según ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias³ consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, sino que debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, siendo entonces competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, por lo que al reglamento de ejecución sólo competará, en consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

Bajo ese contexto, si el artículo 46, fracción VII, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores prevé como facultad del titular de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales determinar los adeudos en el pago de los derechos que por concepto de diversas funciones de inspección y vigilancia proporciona la comisión, es evidente que para que no vulnere el principio de subordinación jerárquica, es necesario que en la ley respectiva, en sentido formal y material, se regule el qué, quién, dónde y cuándo de la situación jurídica a que ahí se hace alusión, pues el reglamento sólo puede regular el cómo de cualquiera de esos supuestos jurídicos.

En ese orden de ideas, con el respeto debido, consideramos que la solución contenida en el proyecto mayoritario no resuelve el problema jurídico a dilucidar

³ Como la tesis de jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida 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 XXV, mayo de 2007, página 1515, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES."



en la presente contradicción de tesis, esto es, el relativo a definir si la facultad prevista en el artículo 46, fracción VII, del citado reglamento, es o no inconstitucional por vulnerar el principio de subordinación jerárquica.

Ello, porque además de que como en el propio proyecto se refiere, no existe ninguna disposición dentro de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que establezca que entre las funciones de ésta se encuentre la relativa a **determinar adeudos de derechos por servicios de inspección y vigilancia**.

Lo cierto es que desde nuestro punto de vista, la Ley Federal de Derechos, en los artículos que en el proyecto mayoritario se citan al efecto, esto es, en el 3o. y 29 tampoco establece esa facultad, por lo siguiente:

El artículo 3o. de la ley,⁴ lo único que dispone, en lo que aquí interesa, es que: *"... las personas físicas y las morales pagarán los derechos que se establecen en esta ley en las oficinas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito*

⁴ **Artículo 3o.** Las personas físicas y las morales pagarán los derechos que se establecen en esta ley en las oficinas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El pago de los derechos que establece esta ley deberá hacerse por el contribuyente previamente a la prestación de los servicios o previo al uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo los casos en que expresamente se señale que sea posterior. "Cuando no se compruebe que el pago de derechos se ha efectuado previamente a la prestación del servicio o del uso, goce o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación y se trate de derechos que deban pagarse por anticipado, el servicio, uso, goce o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación no se proporcionará.

"Cuando el pago de derechos deba efectuarse de forma periódica o en una fecha posterior al inicio de la prestación del servicio público o del otorgamiento del uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación, por tratarse de servicios continuos o porque así se establezca, el contribuyente deberá presentar copia de la declaración del pago de derechos de que se trate ante el encargado de la prestación de los servicios públicos o de la administración de los bienes de dominio público de la Nación, respecto del uso, goce, explotación o aprovechamiento de los mismos, según corresponda, dentro de los plazos que se señalan en esta ley. Cuando no se presente la copia de la declaración o una vez recibida la misma se observe que el pago del derecho de que se trate no se efectuó por la totalidad de la cuota que corresponda, el encargado de la prestación de los servicios públicos o del otorgamiento del uso, goce, explotación o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, procederá como sigue:

"I. Requerirá al contribuyente para que en un plazo no mayor a 10 días presente copia de la declaración o, en su caso, efectúe la aclaración correspondiente.

"II. Una vez transcurrido el plazo a que se refiere la fracción anterior, si el contribuyente no hubiere presentado la declaración o aclaración correspondiente o de haberla presentado subsistan las diferencias, sin perjuicio de otros procedimientos de aclaración que se señalen en esta ley, el encargado de la prestación de los servicios públicos o del otorgamiento del uso, goce, explotación o



Público.", así como que: "... el pago de los derechos que establece esta ley debe hacerse por el contribuyente previamente a la prestación de los servicios o previo al uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de domi-

aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, procederá a determinar los adeudos en el pago de los derechos y remitirá dicha determinación al Servicio de Administración Tributaria en los formatos y con los documentos que para tal efecto dicho órgano desconcentrado señale mediante reglas de carácter general, a fin de que este último realice la notificación del adeudo y, en su caso, el requerimiento de pago correspondiente.

"III. Deberá suspender el servicio o interrumpir el uso, goce, explotación o aprovechamiento del bien de que se trate.

"Al servidor público encargado de la prestación de los servicios o del otorgamiento del uso, goce, explotación o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación que incumpla con lo dispuesto en el párrafo anterior se le impondrán las sanciones que correspondan de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"El Servicio de Administración Tributaria proporcionará la asistencia legal a los encargados de la prestación de los servicios públicos o del otorgamiento del uso, goce, explotación o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, con el fin de que en el procedimiento a que se refiere el párrafo cuarto de este artículo se cumplan las formalidades previstas en las disposiciones fiscales. Respecto de los derechos mineros a que se refiere el capítulo XIII del título II de esta ley, la Secretaría de Economía no ejercerá el procedimiento a que se refiere el cuarto párrafo de este artículo, salvo lo dispuesto en su fracción III, por lo que el Servicio de Administración Tributaria ejercerá sus facultades de comprobación de conformidad con el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables.

"Lo dispuesto en el párrafo cuarto de este artículo no será aplicable a los derechos por el uso, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación a cargo de la Comisión Nacional del Agua, con excepción de lo establecido en la fracción XI del artículo 192-E de la ley.

"Los servidores públicos encargados de la prestación de los servicios, así como de la administración de los bienes del dominio público de la Nación que regula esta ley, serán responsables de la vigilancia del pago y, en su caso, del cobro y entero de los derechos previstos en la misma. La omisión total o parcial en el cobro y entero de los derechos, afectará el presupuesto del ente encargado de la prestación de los servicios públicos o de la administración del uso, goce, explotación o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, en un equivalente a dos veces el valor de la omisión efectuada, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en otras leyes para los citados servidores públicos.

"Cuando los derechos a que se refiere esta ley se incrementen en cantidades equivalentes a gastos y viáticos, en ningún caso el personal oficial que preste el servicio podrá cobrarlos directamente de los particulares.

"Cuando el contribuyente realice el pago de los derechos y por causas imputables al mismo, la autoridad no pueda realizar la prestación del servicio u otorgar el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación durante el mes inmediato posterior a dicho pago, el contribuyente pagará la diferencia que resulte a su cargo derivado de los incrementos de los derechos que haya en dicho periodo, salvo en aquellos casos en que la ley establezca otro periodo.

"Los beneficiarios de los destinos específicos a que se refiere esta ley, estarán sujetos a lo previsto en el artículo 54, tercer párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria."



nio público de la Federación, salvo los casos en que expresamente se señale que sea posterior.", previendo luego el procedimiento a seguir en caso de que se trate de derechos que deban pagarse de forma periódica o en una fecha posterior al inicio de la prestación del servicio, entre otros.

Mientras que en el capítulo III, relativo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en específico en su artículo 29, sólo se señala: *"Por los siguientes servicios que presta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas ..."*

Así, es fácil advertir que el contenido de los preceptos 3o. y 29 de la Ley (sic) de Derechos, nunca define "quién" debe determinar los derechos por los servicios que presta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pues el artículo 3o. sólo define que ese pago se hará *"en las oficinas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."*, sin especificar quién debe determinarlos, y el artículo 29 únicamente regula que se pagarán derechos por los servicios que preste esa comisión, pero tampoco señala "quién" debe verificar dicha determinación.

Bajo ese contexto, consideramos que es evidente que la Ley Federal de Derechos no prevé, en ninguno de los preceptos citados para ese fin en el proyecto mayoritario, la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para determinar los adeudos en el pago de los derechos derivados por concepto de los servicios de inspección y vigilancia que presta.

Sin que desde nuestra perspectiva, ello pueda inferirse como se hace en el proyecto mayoritario, de que: *"... al ser la referida comisión la encargada de la prestación del servicio de inspección y vigilancia..., es quien en caso de que no se realice la declaración relativa al pago o su aclaración, podrá determinar los adeudos en el pago de los derechos relativos ..."*, pues si bien, ese aserto parafrasea el artículo 3o., fracción II, **lo cierto es que pasa desapercibido que esa fracción no resulta aplicable a todos los supuestos de determinación de derechos, sin distingo, sino que expresamente limita su alcance**, al pago de derechos que deban efectuarse de forma periódica o en una fecha posterior al inicio de la prestación del servicio público o del otorgamiento del uso, goce, explotación o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación, por tratarse de servicios continuos o porque así se establezca, cuando no se presente la copia de la declaración o una vez recibida, se observe que el pago del derecho no se efectuó por la totalidad de la cuota que corresponda, supuesto en el cual, en forma específica y limitante, se prevé el procedimiento previsto en las fracciones I, II y III de ese precepto.



Siendo evidente que entonces, no existe base legal alguna para considerar que lo previsto en la fracción II del artículo 3o. de la Ley Federal de Derechos, pueda hacerse extensivo a la mecánica de determinación de todos los derechos y sin que se justifique en el proyecto mayoritario por qué, pese a encontrarse acotado en los términos indicados, puede hacerse extensivo a los derechos que resulten de los servicios prestados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Pero además, porque dar ese alcance extensivo a lo previsto en la fracción II del artículo 3o., implicaría desconocer lo dispuesto en el primer párrafo del propio numeral, que señala expresamente que: "... las personas físicas y las morales pagarán los derechos que se establecen en esta Ley en las oficinas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.", y a las diversas disposiciones de la propia Ley Federal de Derechos y de otros ordenamientos jurídicos, donde se previene expresamente quién es el encargado de determinar esos derechos y que evidencian que no forzosamente es el órgano del Estado que presta el servicio.

Así, sólo de manera ejemplificativa, debe destacarse que en el título De los Derechos por la Prestación de Servicios, capítulo I, de la Secretaría de Gobernación, sección primera, Servicios Migratorios, artículo 8o. de la propia Ley Federal de Derechos, se señala: "*Por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia se pagarán derechos conforme a la (sic) siguientes cuotas: I. Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas \$... Tratándose de extranjeros que arriben al país vía aérea, el derecho previsto en la fracción I de este artículo, deberá ser recaudado y enterado por las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros ...*", esto es, se prevé incluso la posibilidad de que sean personas jurídicas del ámbito privado, las que hagan efectiva la determinación del derecho.

Hasta aquí las razones del disenso.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 33/2019 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV). EL ARTÍCULO 46, FRACCIÓN VII, DE SU REGLAMENTO INTERIOR, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.

Los artículos 4, 5 y 10 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores establecen las directrices de la referida Comisión para que pueda ejercer sus facultades de inspección, vigilancia, prevención, corrección y regular en el ámbito de su competencia a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento con el objeto de mantener el sano desarrollo del sistema financiero en su conjunto, y a su vez otorgan facultades al titular del Ejecutivo Federal para emitir el reglamento para detallar tanto las direcciones generales y demás unidades administrativas necesarias a que hace referencia la ley, así como establecer cómo se deben ejercer las citadas facultades, situación que puede generar en un primer momento que tal circunstancia no sea suficiente para considerar que la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), pueda tener facultades para determinar los adeudos en el pago de los derechos que por concepto de inspección y vigilancia proporciona la mencionada Comisión contenida en la fracción VII del artículo 46 de su Reglamento Interior, en razón de que tales facultades otorgadas a dicha autoridad no están previstas en la ley primigenia; sin embargo, no se debe soslayar que a través de lo establecido en el artículo y fracción del citado reglamento, el legislador buscó regular una facultad para determinar los adeudos en el pago de los derechos que por concepto de autorizaciones, inspección y vigilancia proporciona la Comisión y que deben pagar en términos de la Ley Federal de Derechos las entidades sujetas a la supervisión de la Comisión; por tanto, la facultad de la Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para determinar adeudos de pago de derechos por conceptos de servicios de inspección y vigilancia, no excede lo previsto en la ley, toda vez que tiene justificación, en primer orden, porque las facultades de inspección y vigilancia se encuentran previstas en la propia Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y como consecuencia de ello, la facultad de determinar adeudos de pago de derechos por conceptos de servicios de inspección y vigilancia (en sus diversas modalidades) se encuentra directamente establecida en la Ley Federal de Derechos, por tanto, al tratarse de leyes emitidas por el Congreso de la Unión, y al estar directamente vinculadas con las facultades, naturaleza y objeto que persi-



que la citada Comisión, se debe considerar que resultó viable que el titular del Ejecutivo las considerara como un sistema normativo al momento de expedir el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de ahí que lo establecido en su artículo 46, fracción VII, no vulnera el principio de subordinación jerárquica.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.A. J/167 A (10a.)

Contradicción de tesis 33/2019. Entre las sustentadas por el Décimo Cuarto y el Décimo Sexto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 10 de noviembre de 2020. Mayoría de veinte votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez, Marco Antonio Bello Sánchez, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montañó, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Higuera Corona. Disidentes: Amanda Roberta García González, Irma Leticia Flores Díaz y María Guadalupe Molina Covarrubias, quienes formularon voto particular. Ponente: Arturo César Morales Ramírez. Secretario: Ángel Manuel Santos Calva.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 555/2018, y el diverso sustentado por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 163/2017.

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 33/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ETAPA DE EJECUCIÓN REGULADA POR LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, RESPECTO DE UN SENTENCIADO POR AUTORIDAD JUDICIAL DEL FUERO COMÚN EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA, QUE SE ENCUENTRA RECLUIDO EN UN CENTRO PENITENCIARIO FEDERAL UBICADO EN OTRO ESTADO. CORRESPONDE AL JUZGADOR DEL FUERO COMÚN QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL ALUDIDO CENTRO CARCELARIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO. 3 DE NOVIEMBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ HERIBERTO PÉREZ GARCÍA, JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO, FELISA DÍAZ ORDAZ VERA Y JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS, POR LO QUE RESPECTA AL FONDO DE LA SENTENCIA; MAYORÍA DE TRES VOTOS EN CUANTO A LA TESIS DE JURISPRUDENCIA QUE DEBE PUBLICITARSE. DISIDENTE: FELISA DÍAZ ORDAZ VERA, QUIEN SE RESERVÓ EL DERECHO A FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: JOSÉ HERIBERTO PÉREZ GARCÍA. SECRETARIO: VÍCTOR HUGO HERRERA CAÑIZALES.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.**

Este Pleno en Materia Penal del Cuarto Circuito es legalmente competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, así como 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, y el diverso Acuerdo General 21/2020 del propio



Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus COVID-19.

SEGUNDO.—**Legitimación.**

La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en razón de que la formuló la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio de la Región Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, quien tiene el carácter de parte, en los conflictos competenciales motivo de la presente contradicción.

TERCERO.—**Criterios contendientes.**

A fin de estar en posibilidad de resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, es oportuno conocer los antecedentes de los asuntos que dieron origen a los criterios en examen y las consideraciones sostenidas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las respectivas ejecutorias.

I. De las constancias relativas al **conflicto competencial 4/2019, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito**, en sesión de dos de mayo de dos mil diecinueve, se desprenden los siguientes datos:

a) En el procedimiento penal *****, el uno de junio de dos mil dieciocho, el Juez de Control y de Juicio Oral Penal del Estado de Nuevo León dictó sentencia condenatoria en contra de ***** por su responsabilidad en el delito de robo ejecutado con violencia, por lo que le impuso una pena de cuatro años once meses y siete días de prisión, además de condenarlo al pago de la reparación del daño.

b) Resolución que fue confirmada el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, por la Décima Tercera Sala Penal y de Justicia para Adolescentes del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, al resolver el toca en definitiva *****.

c) En virtud de ello, se aperturó la carpeta de ejecución número *****, en la que el Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Nuevo



León determinó carecer de competencia legal para conocer de tal ejecución, conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal, pues al estar el sentenciado privado de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS OAXACA", el competente era el Juez de Ejecución en sistema acusatorio del Estado de Oaxaca que ejerciera jurisdicción en ese centro carcelario, por lo que ordenó la remisión del expediente al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, para que lo remitiera al Juez respectivo.

d) Por su parte, la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio de la Región Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, no aceptó la competencia legal declinada a su favor, pues refirió que no ejerce jurisdicción en el Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS OAXACA", por tratarse de un centro carcelario de fuero federal, y que en todo caso, el competente era el Juez de Distrito Especializado en Materia Penal del Sistema Acusatorio en funciones de Juez de Ejecución con competencia en todo el Estado de Oaxaca.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito determinó que la competencia legal para conocer de la carpeta de ejecución número ***** , correspondiente al sentenciado ***** , correspondía a un juzgador ajeno a ese conflicto competencial 4/2019, concretamente al Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio con competencia en Ejecución del Centro de Justicia Penal en el Estado de Oaxaca, con apoyo en las siguientes consideraciones:

"QUINTO. **Estudio del conflicto de competencia.**—Este Tribunal Colegiado, conforme a los datos y constancias que se tienen, estima que la competencia para conocer del expediente para conocer del expediente (sic) de ejecución ***** , formado con motivo de la sanción impuesta al sentenciado ***** , por su responsabilidad en la comisión del delito de robo ejecutado con violencia, recae en una autoridad distinta a las contendientes en el conflicto que hoy se resuelve.—Ello es así, dado que la competencia es de orden público y como tal, habrá de resolverse sin que se requiera la participación de aquella a la que habrá de fincarse la competencia atento a la tesis 4a. 8 (sic) de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su anterior integración, de texto y rubro siguientes: 'COMPETENCIA. PUEDE DECLARARSE EN FAVOR DE AUTO-



RIDAD NO CONTENDIENTE. En los conflictos de competencia, siendo de orden público, puede declararse competente a una tercera autoridad, aunque no haya intervenido en la contienda competencial.’.—A fin de justificar lo anterior, es menester citar el contenido del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el cual dispone: ‘Artículo 24. Jueces de Ejecución.—El Poder Judicial de la Federación y Órganos Jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán Jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley.—Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los jueces (sic) cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.—Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.—La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales.’.—De la transcripción anterior, se advierte que la regla de competencia territorial prevista en el numeral supratranscrito, es aplicable tanto en la ejecución de la prisión preventiva como en la de la pena impuesta como sanción; en virtud de que ambas comprenden el ámbito de aplicación de la citada ley procesal, cuyo objeto es, entre otras cuestiones, establecer las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva y por la ejecución de una pena, ambas impuestas como consecuencia de una resolución judicial.—Además, en cuanto a la competencia para conocer de los procedimientos relativos a la ejecución de sentencias, el citado artículo 24, es claro en establecer que los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas serán competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal de aquellos en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, con independencia del lugar en que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.—Por lo tanto, si en el caso, el sentenciado de que se trata se encuentra privado de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social Número 13 ‘CPS OAXACA’; mismo que es de jurisdicción federal, es inconcuso que en términos del precepto legal transcrito, el órgano competente para resolver toda controversia relativa al internamiento y ejecución de la sanción impuesta al referido, es el Juez de Distrito que ejerce jurisdicción en dicho centro de reclusión.—Sin que obste a lo anterior el hecho inobjetable de que el nombrado recluso haya sido procesado y sentenciado por autoridades judiciales del fueron (sic) común del Estado de Nuevo León, pues el



traslado del sentenciado a un centro de reclusión federal ubicado en una entidad federativa diversa, constituye una excepción a la regla general impuesta por el fuero.—Máxime si el tercer párrafo del artículo 18 de la Constitución Federal prevé que la Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.—Ahora bien, en términos del artículo 5 del Acuerdo General 7/2017, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona disposiciones de diversos acuerdos generales para establecer la adscripción de los Jueces de Distrito con competencia en ejecución, en los Centros de Justicia Penal Federal, los Jueces de Distrito especializados en ejecución de sanciones penales, tendrán la competencia que establece la Ley Nacional de Ejecución Penal, dentro de la jurisdicción territorial de cada Centro de Justicia Penal establecidos en la República Mexicana.—Por su parte, el Acuerdo General 36/2016, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma el similar 3/2013, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales de circuito y de los Juzgados de Distrito, los órganos jurisdiccionales del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Oaxaca ejercen jurisdicción en esa entidad federativa, como se aprecia del artículo Quinto Ter de dicho ordenamiento.—De este modo es que, por razón de territorio y de fuero, y con apoyo en el artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, es competente para conocer del procedimiento de ejecución motivo del presente conflicto, un Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio con competencia en Ejecución del Centro de Justicia Penal en el Estado de Oaxaca, por ser el que ejerce jurisdicción sobre el centro de reclusión en el cual el sentenciado compurga la pena impuesta.—Debe acotarse que dicha competencia se finca únicamente respecto de aquellas cuestiones relacionadas con la ejecución de la pena que no están reguladas por disposiciones de naturaleza sustantiva, como serían los beneficios preliberacionales, pues tales aspectos al constituir una variante de la pena o de su modificación y duración, deben guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción, que en el caso específico correspondería resolver al Juez de Ejecución de Sanciones Penales en el Estado de Nuevo León.—Por lo expuesto y fundado, se resuelve:—PRIMERO. Se declara legalmente competente al Juez de Distrito Especializado en el Sistema



Penal Acusatorio con competencia en Ejecución del Centro de Justicia Penal en el Estado de Oaxaca, para conocer del expediente de ejecución ***** relativo al sentenciado *****, por la sanción impuesta por su responsabilidad en la comisión del delito de robo ejecutado con violencia.—SEGUNDO. Remítanse los autos con testimonio de esta resolución al Juez Administrador del Centro de Justicia Penal Federal del Estado de Oaxaca, para que en términos del artículo 123 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, registre la solicitud y la turne al Juez especializado en el sistema penal acusatorio que corresponda, para que le dé el trámite correspondiente.—TERCERO. Envíese copia autorizada de la presente resolución al Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Nuevo León y a la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio de la Región Sierra Sur en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, para su conocimiento.—Notifíquese...”

II. De las constancias relativas al **conflicto competencial 8/2019, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito**, en sesión de nueve de septiembre de dos mil diecinueve, se desprende:

a) En el procedimiento penal *****, el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, el Juez de Juicio Oral Penal del Estado de Nuevo León dictó sentencia condenatoria en contra del propio ***** por su responsabilidad en el delito de robo ejecutado con violencia, por lo que le impuso una pena de tres años, seis meses de prisión y multa de cuarenta cuotas, además de condenarlo al pago de la reparación del daño.

b) Una vez que causó ejecutoria tal sentencia, se aperturó la carpeta de ejecución número ***** del índice del Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado.

c) Durante el trámite de ejecución, se informó el traslado del sentenciado al Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS OAXACA", el cual se calificó de legal el veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete.

d) En virtud de ello, el Juez de Ejecución de Sanciones del Estado de Nuevo León determinó carecer de competencia legal para continuar el procedimiento de ejecución, toda vez que conforme a lo dispuesto por los artículos 24 y 25 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el competente era el Juez de Ejecución en



cuya circunscripción territorial se encuentra la persona privada de su libertad, por lo que ordenó remitir el asunto al Juzgado de Ejecución de Sanciones del Distrito Judicial de Miahuatlán de Porfirio Díaz, con sede en Oaxaca.

e) La Juez de Ejecución de Sanciones del Distrito Judicial de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, no aceptó la competencia declinada a su favor, ya que expuso que es el Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial de la Región de Sierra Sur, que conoce sobre el procedimiento de ejecución de penas impuestas en aquellos asuntos que deriven del sistema acusatorio adversarial y que ejerce jurisdicción en el Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS OAXACA".

f) Por su parte, el Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Nuevo León insistió en considerarse legalmente incompetente en términos del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para conocer del expediente en ejecución, y lo remitió al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, para que por su conducto lo enviara al Juez correspondiente.

g) A su vez, la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, tampoco aceptó la competencia legal para conocer de la causa de ejecución, ya que estimó que con fundamento en el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no ejerce jurisdicción en los asuntos suscitados por personas privadas de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS" (sic) de Miahuatlán Porfirio Díaz, pues ello compete a un Juez de Distrito Especializado en Materia Penal del Sistema Acusatorio en funciones de Juez de Ejecución con Competencia en todo el Estado de Oaxaca, por ser el que ejerce jurisdicción en el centro de reclusión federal en que se encuentra detenido el sentenciado. Incluso, agregó que la competencia de los Jueces de Ejecución se determina únicamente por el fuero del reclusorio, pero no por el fuero del proceso en que se le sentenció, ni la situación jurídica de la persona privada de la libertad, ni el lugar donde se llevó su proceso.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver dicho conflicto competencial 8/2019, determinó que la competencia legal para conocer de la carpeta de ejecución número *****, correspondiente al sen-



tenciado ***** , correspondía a la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, con apoyo en las siguientes consideraciones:

"NOVENO. **DECISIÓN.** Este órgano jurisdiccional determina que es competente para conocer del procedimiento de ejecución de la pena de prisión impuesta a ***** , la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, ello es así por las consideraciones que se expondrán.—Vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal.—Cabe precisar que, de acuerdo a las reformas de la fracción XXI, inciso c) del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión quedó facultado para expedir una legislación única en materia de ejecución de sanciones y dispuso en el primer párrafo del artículo transitorio segundo, lo siguiente: 'SEGUNDO. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.'—Bajo esa tesitura, se tiene que el Constituyente dispuso que la legislación única (nacional) que en materia de ejecución de penas se emitiera, debiera adquirir vigencia a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.—Ahora, la Ley Nacional de Ejecución Penal tiene por objeto establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y, regular los medios para lograr la reinserción social.—Pues bien, para determinar la competencia del juzgado que debe tramitar y resolver el procedimiento de origen, resulta necesario hacer un pronunciamiento sobre la aplicabilidad de la Ley Nacional de Ejecución Penal a partir de las reglas que estableció el legislador para su iniciación de vigencia.—Así, la Ley Nacional de Ejecución Penal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, y para su aplicación al procedimiento de ejecución y su entrada en vigor, se establecieron los artículos siguientes: 'Artículo 1. Objeto de la Ley.—La presente Ley tiene por objeto: I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la



ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y III. Regular los medios para lograr la reinserción social.—Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en esta Ley.’.—‘Artículo 2. Ámbito de aplicación.—Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y en esta Ley.—Tratándose de personas sujetas a prisión preventiva o sentenciadas por delincuencia organizada, debe estarse además a las excepciones previstas en la Constitución y en la ley de la materia.—En lo conducente y para la aplicación de esta Ley deben atenderse también los estándares internacionales.’.—‘Artículo 3. Glosario.—Para los efectos de esta Ley, según corresponda, debe entenderse por: ...III. Centro o Centro Penitenciario: Al espacio físico destinado para el cumplimiento de la prisión preventiva, así como para la ejecución de penas; ...’.—‘Artículo 24. Jueces de Ejecución.—El Poder Judicial de la Federación y Órganos Jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán Jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley.—Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces (sic) cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.—Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.—La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales.’.—‘TRANSITORIOS.—Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.—Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el



sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo a los artículos transitorios siguientes.—Segundo. Las fracciones III y X y el párrafo séptimo del artículo 10; los artículos 26 y 27, fracción II del artículo 28; fracción VII del artículo 108; los artículos 146, 147, 148, 149, 150 y 151 entrarán en vigor a partir de un año de la publicación de la presente Ley o al día siguiente de la publicación de la Declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2017.—Los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 59, 60, 61, 75, 77, 78, 80, 82, 83, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 128, 136, 145, 153, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207 entrarán en vigor a más tardar dos años después de la publicación de la presente Ley o al día siguiente de la publicación de la Declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2018.—En el orden federal, el Congreso de la Unión emitirá la Declaratoria, previa solicitud conjunta del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal o la instancia que, en su caso, quede encargada de coordinar la consolidación del Sistema de Justicia Penal, y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.—En el caso de las entidades federativas, el órgano legislativo correspondiente, emitirá la Declaratoria previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal en cada una de ellas.—En las entidades federativas donde esté vigente el nuevo Sistema de Justicia Penal, el órgano legislativo correspondiente deberá emitir dentro de los siguientes diez días el anexo a la Declaratoria para el inicio de vigencia de la presente Ley.—Tercero. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, quedarán abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.—Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la presente Ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional.—A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma.—Cuarto. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan las normas



contenidas en el Código Penal Federal y leyes especiales de la Federación relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución.—Las entidades federativas deberán adecuar su legislación a efecto de derogar las normas relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución, en el ámbito de sus respectivas competencias.—Las entidades federativas deberán legislar en sus códigos penales sobre las responsabilidades de los supervisores de libertad.’.—De la interpretación sistemática de los artículos transitorios anteriores, en lo que interesa, se obtiene que: Tratándose de ejecución de penas y de los procedimientos para resolver las controversias que se susciten con motivo de ésta, es aplicable la Ley Nacional de Ejecución Penal.—En cuanto a la competencia de los órganos del Estado para conocer de los procedimientos relativos a la ejecución de sentencias, el artículo 24 es claro en establecer que los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas serán competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal de aquellos en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, esto con independencia de la circunscripción territorial en que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.—La Ley Nacional de Ejecución Penal inició su vigencia al día siguiente de su publicación, es decir, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis (regla general).—Sin embargo, respecto de las fracciones III y X y el párrafo séptimo del artículo 10; los artículos 26 y 27, fracción II del artículo 28; fracción VII del artículo 108; los artículos 146, 147, 148, 149, 150 y 151, se condicionó su vigencia a un año posterior a la publicación de la ley —es decir, el dieciséis de junio de dos mil diecisiete—, o bien, a la emisión del anexo a la Declaratoria de Incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio, que emitan el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, que no podía exceder del treinta de noviembre de dos mil diecisiete (primera excepción a la regla general).—Y por cuanto a los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 59, 60, 61, 75, 77, 78, 80, 82, 83, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 128, 136, 145, 153, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207, se condicionó su vigencia a dos años posteriores a la publicación de la ley —es decir, el dieciséis de junio de dos mil dieciocho—, o bien, a la emisión del anexo a la Declaratoria citada, que emitan el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, que no podrá exceder del treinta de



noviembre de dos mil dieciocho (segunda excepción a la regla general).—Finalmente, también se estableció en los transitorios tercero y cuarto que quedaban abrogadas las leyes que regulaban la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas, así como todas las disposiciones normativas que contravinieran la Ley Nacional de Ejecución Penal.—De lo destacado se advierte que los artículos cuya vigencia se reservó hasta dos años después del día de la publicación de la ley, no atañen propiamente al procedimiento ante el Juez de Ejecución.—En efecto, las fracciones III y X y el párrafo séptimo del artículo 10, refieren a la adecuación de las instalaciones del centro penitenciario para las mujeres privadas de la libertad y el desarrollo integral de sus hijos; los artículos 26, a la supervisión de libertad; 27, a la base de datos de las personas privadas de la libertad; fracción II del artículo 28, al registro de las visitas de inspección; fracción VII del artículo 108, a la legitimación de las organizaciones de la sociedad civil para formular peticiones ante la autoridad penitenciaria; y los artículos 146, 147, 148, 149, 150 y 151, a la preliberación por criterios de política penitenciaria.—Por su parte, los artículos 31, 32, 33, 34, 35 y 36, se refieren al régimen de internamiento; los artículos 59, 60 y 61, al régimen de visitas, comunicaciones al exterior y actos de revisión en los centros penitenciarios; los artículos 75, 77, 78, 80, 82, 83, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 y 99, a las bases de organización del sistema penitenciario; el artículo 128, a los efectos de la resolución del procedimiento jurisdiccional; el artículo 136, a la libertad condicionada; el artículo 145, a los permisos humanitarios; el artículo 153, a los órganos de cumplimiento de sanciones y medidas no privativas de la libertad; los artículos 165 y 166, al trabajo en favor de la comunidad; los artículos 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188 y 189, a la justicia terapéutica; los artículos 192, 193, 194 y 195, a las medidas de seguridad para personas inimputables; los artículos 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207, a la justicia restaurativa y los servicios postpenales.—Bajo esa óptica, es dable concluir que en el caso concreto el procedimiento de ejecución de la pena de prisión impuesta en la sentencia dictada contra *********, debe seguirse conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal, en términos de su artículo transitorio primero.—Ello en atención a que el procedimiento de ejecución inició el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, esto es, cuando ya se encontraba vigente la ley de ejecución citada, pues ésta inició su vigencia al día siguiente de su publicación, es decir, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis.—Competencia para conocer del procedimiento de ejecución penal de acuerdo a la circunscripción territorial



en que se encuentra la persona privada de la libertad.—El artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, establece: 'Artículo 24. Jueces de Ejecución.—El Poder Judicial de la Federación y Órganos Jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán Jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley.—Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces (sic) cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.—Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.—La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales.'.—Del precepto legal transcrito, en lo que aquí interesa, se puede obtener que para conocer del procedimiento de ejecución penal se debe atender a la circunscripción territorial (sic) se encuentra la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.—En ese tenor, de autos se advierte que por acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, la Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado formó la carpeta de ejecución *****, con motivo de la pena de prisión impuesta contra ***** en la inteligencia (sic) que el justiciable se encontraba detenido en el Centro de Reinserción Social 'Cadereyta'.—Sin embargo, durante la tramitación del procedimiento de ejecución, el encargado de la Alcaldía del Centro de Reinserción Social 'Cadereyta' informó de la resolución administrativa de veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, en la que se ordenó y ejecutó una medida de vigilancia especial consistente en el traslado del sentenciado al Centro Federal de Reinserción Social Número Trece 'CPS Oaxaca'.—Circunstancia por la cual, el veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete, el Juez de Ejecución de Sanciones del Estado de Nuevo León, determinó carecer de competencia para continuar el procedimiento de ejecución en cuestión, toda vez que conforme a lo dispuesto por los artículos 24 y 25 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, ésta ahora le correspondía al Juez de Ejecución en cuya circunscripción territorial se encuentra la persona privada de su libertad.—Consecuentemente, este tribunal estima que en términos de lo dispuesto en el artículo 24 (sic) Ley Nacional de Ejecución Penal, el Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Nuevo León carece de competencia legal para seguir conociendo del procedimiento de ejecución penal, puesto que



ahora ese presupuesto legal (sic) surte a favor del Juzgado de Ejecución con residencia en el Estado de Oaxaca, toda vez que actualmente el sentenciado se encuentra detenido en el Centro Federal de Reinserción Social Número Trece 'CPS Oaxaca'.—Competencia por fuero.—Una vez que fue informado de que el sentenciado había sido trasladado al Centro Federal de Readaptación Social CEFERESO 13, CPS, ubicado en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, el Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Nuevo León declaró carecer de competencia para seguir conociendo de la carpeta de ejecución y, a fin de garantizar el debido proceso, la declinó.—Lo anterior, refirió el Juez, conforme a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, pues consideró que la competencia le corresponde al Juez de Ejecución en cuya circunscripción territorial se encuentra la persona privada de su libertad.—Al efecto, remitió el original de la carpeta de ejecución judicial y demás anexos al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, a fin de que por su conducto lo enviara al Juez que conforme a su Ley Orgánica o Acuerdos Generales del Pleno, le correspondiera en turno conocer de la misma.—El Tribunal en cita, remitió los autos a la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, quien no aceptó la competencia declinada pues argumentó que en términos del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no ejerce jurisdicción en los asuntos suscitados por personas privadas de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social Número 13 'CPS' (sic) de Miahuatlán (sic) Porfirio Díaz, al ser un Juez de Ejecución de Penas Estatal.—Consideró, que el competente es el Juez de Distrito Especializado en Materia Penal del Sistema Acusatorio en funciones de Juez de Ejecución con Competencia en todo el Estado de Oaxaca, al ejercer jurisdicción sobre el centro de reclusión donde se encuentra detenido el sentenciado, respaldando su determinación en el criterio emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal de este Circuito en diverso conflicto competencial.—Agregó, que si las personas privadas de la libertad, sólo pueden estar en centros de reclusión federales o estatales, la competencia de los Jueces de Ejecución se determina por reclusorio, por lo que no se debe atender al fuero del proceso, ni a la situación jurídica de la persona privada de la libertad, ni al lugar donde se llevó su proceso, pero sí al fuero del centro de reclusión.—Por su parte, el Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado, luego de recibir la comunicación del Juez declinado, determinó insistir en su planteamiento de incompetencia, pues a su consideración la competencia para conocer de la



ejecución de la sanción impuesta corresponde a la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.—En razón de lo expuesto, se advierte que el conflicto jurídico no se suscita en la aplicación de la primera regla prevista por el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, relativa a la fijación de la competencia de un Juez de Ejecución con base en la circunscripción territorial en que se encuentra la persona privada de la libertad. Más bien, las razones que dio la Juez de Ejecución del Estado de Oaxaca para no aceptar la competencia declinada, se hacen ver en cuestiones inherentes a que la competencia de los Jueces de Ejecución se determina por reclusorio (federales o estatales), pues a su consideración, no se debe atender al fuero del proceso, ni a la situación jurídica de la persona privada de la libertad, ni al lugar donde se llevó su proceso, pero sí al fuero del centro de reclusión.—De esta forma, el argumento de la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, para no aceptar la competencia planteada, es básicamente que no ejerce jurisdicción en los asuntos suscitados por personas privadas de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social Número 13 'CPS' (sic) de Miahuatlán (sic) Porfirio Díaz, al ser un Juez de Ejecución de Penas Estatal, en tanto que, a su consideración, el competente es el Juez de Distrito Especializado en Materia Penal del Sistema Acusatorio en funciones de Juez de Ejecución con competencia en todo el Estado de Oaxaca, al ejercer jurisdicción sobre el centro de reclusión donde se encuentra detenido el sentenciado, ya que la competencia de los Jueces de Ejecución se determina por reclusorio (federales o estatales).—En esa tesitura, resulta desafortunado ese argumento, toda vez que en el conflicto competencial *****, suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia de Ejecución Penal del Cuarto, Décimo Primero y Décimo Cuarto Distritos Judiciales del Estado de Tamaulipas, con residencia en la ciudad de Matamoros, y el Juzgado de Ejecución de Sanciones del Distrito Judicial de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció sobre ese tópico pues consideró que debe atenderse al fuero en el cual fue impuesta la pena al sentenciado para determinar la competencia del Juez que tendrá que pronunciarse sobre la ejecución de la misma.—Ello es así, en atención a que el artículo 24 (sic) Ley Nacional de Ejecución Penal, establece: 'Artículo 24. Jueces de Ejecución.—El Poder Judicial de la Federación y Órganos Jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán Jueces que tendrán las competencias



para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley.—Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces (sic) cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.—Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.—La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales.'.—Del precepto transcrito se aprecia que la Ley Nacional de Ejecución Penal reconoce como primer criterio de competencia de los Jueces de Ejecución, el relativo al fuero, sea éste local o federal; consideración que también se encuentra comprendida en el artículo 3, fracción XI, del mismo ordenamiento legal: 'Artículo 3. Glosario.—Para los efectos de esta Ley, según corresponda, debe entenderse por: ...XI. Juez de Ejecución: A la autoridad judicial especializada del fuero federal o local, competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como aquellas atribuciones que prevé la presente Ley ...'.—De lo anterior se puede advertir que en la Ley Nacional el legislador federal respetó la división de fueros en materia penal y, por ende, de manera tácita reconoció que cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto del proceso como de la etapa de ejecución de la pena. Por tanto, en el caso, un Juez de Ejecución del fuero local tendrá que seguir conociendo del procedimiento de ejecución de la pena impuesta a *****.—Asimismo, resulta infundado el argumento relativo a que el competente para seguir conociendo del procedimiento de ejecución de la pena impuesta a *****', lo es el Juez de Distrito Especializado en Materia Penal del Sistema Acusatorio en funciones de Juez de Ejecución con competencia en todo el Estado de Oaxaca, pues no pasa desapercibido que dicho sentenciado se encuentra recluido en el Centro Federal de Readaptación Social número trece, 'CPS Oaxaca', ubicado en el Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca y que el Poder Judicial de la Federación ya cuenta con Jueces especializados en ejecución de sanciones penales; sin embargo, se reitera, para decidir qué Juez es competente, se debe atender al fuero en el cual fue impuesta la pena al sentenciado, en el caso en estudio el fuero local y bajo éste debe seguirse el procedimiento de ejecución.—Competencia de acuerdo al sistema en que se tramitó el procedimiento.—De autos se advierte que el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, el Juez de Juicio Oral Penal del Estado de Nuevo León, actuando de manera unitaria, en la carpeta



judicial ***** , dictó sentencia contra ***** , por el delito de robo ejecutado con violencia, en la que se le impuso la pena de tres años, seis meses de prisión y multa de cuarenta cuotas equivalente a \$2,731.20 [dos mil setecientos treinta y un pesos (sic) moneda nacional] y, se condenó genéricamente al pago de la reparación del daño a favor de ***** , para que en ejecución de sentencia se determinara el monto de (sic) tratamiento psicológico.—Asimismo se obtiene que mediante acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, la Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado formó la carpeta de ejecución ***** .—De lo anterior, se advierte que el procedimiento seguido contra ***** se suscitó conforme al nuevo sistema acusatorio adversarial.—Ahora en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, existe un Juzgado de Ejecución de Sanciones y uno diverso de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial del Circuito Judicial de la Sierra Sur, en la inteligencia de que al primero le corresponde conocer de aquellas sentencias enunciadas en el procedimiento tradicional o inquisitivo y, al segundo, de las emanadas del procedimiento de corte acusatorio o adversarial.—En esa tesitura, es inconcuso que el Juzgado de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, es el legalmente competente para seguir conociendo del procedimiento de ejecución de la pena, en tanto que el procedimiento seguido contra el justiciable se suscitó bajo las reglas del nuevo sistema acusatorio adversarial.—En conclusión, por todas las razones antes expuestas, este tribunal determina que el Juzgado de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, es el legalmente competente para seguir conociendo del procedimiento de ejecución de la pena impuesta a ***** .—Corolario, con copia certificada de esta ejecutoria, remítase a la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, los autos de la carpeta judicial ***** y demás anexos que la conforman, así como el expediente ***** , formado con motivo de la ejecución de la sentencia dictada en dicha carpeta judicial en contra de ***** , a efecto de que continúe con el procedimiento que corresponda.—Por lo expuesto y fundado, se resuelve: ÚNICO. Se declara legalmente competente a la Juez de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio Adversarial del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, para conocer del procedimiento de ejecución de la pena impuesta a ***** .—Notifíquese..."



CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis.

El presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que ha fijado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que en la jurisprudencia P./J. 72/2010, y los que surgen de la interpretación de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 225 de la Ley de Amparo; en la medida 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.

Sobre todo, si se tiene en cuenta que el propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar una función unificadora de la interpretación del orden jurídico.

La jurisprudencia citada se localiza en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, cuyo rubro y texto son:

"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 difi-



cultad 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 la especie, los Tribunales Colegiados conocieron de conflictos competenciales que derivaron de las mismas circunstancias fácticas, esto es, resolvieron una misma problemática jurídica, consistente en determinar qué juzgador debía de conocer del expediente de ejecución tramitado conforma la Ley Nacional de



Ejecución Penal, relativo a una persona sentenciada por autoridad judicial del fuero común del Estado de Nuevo León, por un delito de ese orden, en un procedimiento penal acusatorio, pero que dicho sentenciado se encuentra recluso en el Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS OAXACA".

Incluso, cobra relevancia que en ambos asuntos sometidos al conocimiento de los Tribunales Colegiados, se trata de la misma persona sentenciada, esto es,

*****.

Empero, la decisión a la que arribaron los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Penal del Cuarto Circuito resultó opuesta.

Ello es así, ya que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2019, decidió la cuestión en el sentido de que el legalmente competente para conocer del expediente de ejecución *****, era el **Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio con competencia en Ejecución del Centro de Justicia Penal en el Estado de Oaxaca**, medularmente porque el sentenciado se encuentra privado de la libertad en el Centro Federal de Readaptación Social Número 13 "CPS OAXACA" que es de jurisdicción federal, y en términos del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el órgano competente para resolver toda controversia relativa al internamiento y ejecución de la sanción impuesta al referido, es el Juez de Distrito que ejerce jurisdicción en dicho centro de reclusión; sin que fuera óbice a ello, el hecho inobjetable de que haya sido procesado y sentenciado por autoridades judiciales del fuero común del Estado de Nuevo León, pues el traslado del sentenciado al aludido centro de reclusión federal ubicado en una entidad federativa diversa, constituía una excepción a la regla general impuesta por el fuero.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 8/2019, decidió que el legalmente competente para conocer del expediente de ejecución *****, era la **Jefe de Ejecución de Penas del Sistema Acusatorio del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con sede en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca**, pues a pesar de que el sentenciado se encontraba recluso en el Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS OAXACA", que es de fuero federal, lo cierto es que la Ley



Nacional de Ejecución Penal fija como primer criterio de competencia de los Jueces de Ejecución, el relativo al fuero (local o federal), tan es así que esa consideración también se encuentra comprendida en el artículo 3, fracción XI, de tal ordenamiento legal; por lo que resultaba evidente que el legislador federal respetó la división de fueros en materia penal y, por ende, de manera tácita reconoció que cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto del proceso como de la etapa de ejecución de la pena.

Lo reseñado hace evidente que sí existe contradicción de tesis, porque los asuntos analizados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, derivan de una misma problemática jurídica y, además, en la decisión que adoptaron se aprecian elementos comunes, como son que el Juez de Ejecución legalmente competente para conocer de los expedientes de ejecución del sentenciado
***** , debe ejercer jurisdicción en el centro carcelario en que se encuentra privado de su libertad y, pertenecer al sistema penal acusatorio.

Empero, hay disconformidad en la interpretación del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal que realizaron para definir el fuero del juzgador del sistema acusatorio con residencia en el Estado de Oaxaca, que debe conocer de los procedimientos de ejecución, pues para el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, debe ser del fuero federal por ser de ese mismo orden el centro penitenciario en que está recluso el sentenciado, es decir, el Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS OAXACA"; mientras que para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito debe ser del orden común, por ser éste el fuero en que fue procesado y sentenciado
***** .

Bajo ese contexto, al existir la contradicción de criterios denunciada, es dable concluir que la materia del presente asunto consiste en determinar: **si en términos del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la competencia legal de la autoridad judicial que debe conocer de la etapa de ejecución de una persona sentenciada en el fuero común de una entidad federativa, pero reclusa en un centro penitenciario federal con residencia en otra entidad, la determina el fuero al que pertenece ese centro carcelario, o bien, el fuero en que fue sentenciado.**

**QUINTO.—Procedencia del análisis de fondo de la contradicción de tesis.**

Por razón de método y técnica jurídica, debe puntualizarse que durante el trámite de la presente contracción de tesis, se recibió vía MINTERSCJN, copia certificada del proveído de doce de diciembre de dos mil diecinueve, signado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual admitió a trámite la contradicción de tesis 567/2019 del índice de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, en la que contienen el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal de este Cuarto Circuito (conflicto competencial 11/2018), y cuya temática es: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA CONTROVERSIA JUDICIAL RELACIONADA CON CUESTIONES INHERENTES AL INTERNAMIENTO DE UN REO EN UN CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL. DETERMINAR SI SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE EJECUCIÓN DE SANCIONES DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO EN EL QUE SE ENCUENTRA DICHO RECLUSORIO, O BIEN, DEL JUEZ DE EJECUCIÓN DEL FUERO FEDERAL DE QUE SE TRATA."

Es menester señalar que, al analizar en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), con que cuentan los órganos del Poder Judicial de la Federación, el criterio que sustentó el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal de este Cuarto Circuito, en el conflicto competencial 11/2018 que contiene en aquella contradicción de tesis 567/2019; se infiere que es similar al que sostuvo en el conflicto competencial 4/2019 y que motivó la presente denuncia de contradicción de tesis.

De modo que, aparentemente la temática de la aludida contradicción de tesis 567/2019 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es similar a la materia de la contradicción de tesis 1/2019 de este Pleno de Circuito.

Sin embargo, la sola tramitación de la contradicción de tesis 567/2019, no constituye un impedimento legal para que este Pleno de Circuito aborde el análisis de fondo del expediente en que se actúa.

En efecto, hasta esta data, tal contradicción de tesis de nuestro Más Alto Tribunal del País, no ha sido resuelta ni tampoco se encuentra listada para sesio-



narse, según se desprende de la información contenida en la propia página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que su simple tramitación es insuficiente para declarar sin materia la contradicción de tesis sometida al conocimiento de este Pleno de Circuito.

Ello es así, ya que ni en la Ley de Amparo ni en los Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal, que regulan la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, existe fundamento legal alguno que disponga que la materia de una contradicción de tesis de la que conoce un Pleno de Circuito, deja de subsistir por el hecho de que se encuentre en trámite ante alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversa contradicción de tesis que verse sobre el mismo tema.

Tampoco existe criterio jurisprudencial en ese sentido.

Antes bien, las jurisprudencias en vigor sólo disponen que una contradicción de tesis se declarará sin materia, cuando antes de su resolución uno de los órganos contenientes abandona el criterio denunciado, si ya existe jurisprudencia que resuelva el punto en contradicción y que debe prevalecer; o bien, si la cuestión controvertida ya quedó relevada o definida por una reforma de ley.

Incluso, no existe plena certeza de que la contradicción de tesis 567/2019 vaya a ser resuelta de fondo por la aludida Primera Sala, pues pudiera acontecer que durante el trámite, los Tribunales Colegiados que sustenten algunos de los criterios contradictorios abandonen su postura sobre el tema; sobrevenga una reforma legal, o simplemente nuestro Máximo Tribunal estime que no existe contradicción de criterios.

En la especie, es aplicable al caso por mayoría de razón, la tesis que a continuación se invoca, en la que postula la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal de Justicia que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito no debe declararse sin materia por el solo hecho de que la Suprema Corte de Justicia hubiese resuelto un asunto cuyo tema corresponda al que se encuentra en contienda entre los Tribunales Colegiados aludidos, si aún no se ha integrado jurisprudencia, con mayor razón si se trata sólo del trámite de un asunto no resuelto, como sucede en el caso.



"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 este 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 debe llevar a declarar sin materia la contradicción de tesis respectiva en relación con el punto controvertido, si aún no se ha integrado jurisprudencia. Ello es así, porque la obligación de dirimir el criterio que debe prevalecer busca dar certidumbre y seguridad jurídica a los gobernados."¹

Por todo lo anterior, es que se reitera, el hecho de que actualmente esté en trámite la diversa contradicción de tesis 567/2019 del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es insuficiente por sí, para declarar sin materia la contradicción de tesis sometida al conocimiento de este Pleno de Circuito.

SEXTO.—**Criterio que debe prevalecer.**

El criterio que debe prevalecer como jurisprudencia, es el que se desarrolla en los siguientes términos:

Los criterios contradictorios sustentados por los Tribunales Colegiados, Segundo y Primero en Materia Penal de este Cuarto Circuito, al resolver los conflictos competenciales 4/2019 y 8/2019, respectivamente, derivaron de la interpretación que ambos realizaron del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que establece las reglas de competencia de los Jueces de Ejecución.

Ciertamente, como ya quedó establecido, para el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, la regla que fija la competencia del Juez que debe conocer de la etapa de ejecución de un sentenciado por autori-

¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, visible a página 864, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, Décima Época, con número de registro digital: 2000531.



dad judicial del fuero común en una entidad federativa, pero que se encuentra recluido en un centro carcelario federal ubicado en otra entidad, es el fuero de dicho centro penitenciario; mientras que para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, la regla aplicable es el fuero en que fue sentenciada la persona.

Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya realizó la interpretación del artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, al conocer de un conflicto competencial similar al que conocieron los órganos colegiados aquí contendientes.

Efectivamente, en sesión de veinte de febrero de dos mil diecinueve, resolvió el conflicto competencial 206/2018, suscitado entre el Juzgado de Primera Instancia de Ejecución Penal del Cuarto, Décimo Primero y Décimo Cuarto Distritos Judiciales del Estado de Tamaulipas, con residencia en la ciudad de Matamoros, y el Juzgado de Ejecución de Sanciones del Distrito Judicial de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca; para conocer de la etapa de ejecución de un sentenciado por autoridad judicial del fuero común en el Estado Tamaulipas, pero que se encuentra recluido en el Centro Federal de Readaptación Social número 13 "CPS OAXACA".

En dicha resolución, la Primera Sala de nuestro Más Alto Tribunal del País, determinó que el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal reconoce como primer criterio para fijar la competencia legal del Juez de Ejecución, que debe conocer de las cuestiones jurisdiccionales en la etapa de ejecución; el fuero en que fue sentenciada la persona, pues el legislador respetó la división de fueros en materia penal y, por ende, de manera tácita reconoció que cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto del proceso como de la etapa de ejecución de la pena.

Dichas consideraciones son las siguientes:

"...

"47. Lo relevante, para efectos de resolver el presente conflicto competencial, es que ya se encuentra en vigor la regla de atribución de competencia por



fuero y territorio en materia de ejecución de sanciones penales, así como el respectivo procedimiento jurisdiccional a través del cual se resuelve acerca del otorgamiento de los beneficios preliberacionales, todo lo cual está previsto en los artículos 24 y 120 al 129, respectivamente, de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Conviene transcribir, a continuación, el numeral citado en primer término:

"Artículo 24. Jueces de Ejecución.

"El Poder Judicial de la Federación y Órganos Jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán Jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley.

"Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces (sic) cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.

"Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.

"La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales."

"48. Como se aprecia de dicho numeral, la Ley Nacional de Ejecución Penal reconoce como primer criterio de competencia de los Jueces de Ejecución, el relativo al fuero, sea éste local o federal; consideración que también se encuentra comprendida en el artículo 3, fracción XI, del mismo ordenamiento legal:

"Artículo 3. Glosario.

"Para los efectos de esta Ley, según corresponda, debe entenderse por:

"
...



"XI. Juez de Ejecución: A la autoridad judicial especializada del fuero federal o local, competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como aquellas atribuciones que prevé la presente Ley; ..."

"49. Éste debe ser un primer criterio de selección del Juez competente para conocer de los beneficios preliberaciones. Se tiene, por un lado, que en la Ley Nacional el legislador federal ha respetado la división de fueros en materia penal y, por ende, de manera tácita ha reconocido que cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto del proceso como de la etapa de ejecución de la pena. Con tal motivo, esta Primera Sala obtiene como primera conclusión, que debe ser un Juez de Ejecución del fuero común quien debe pronunciarse sobre la ejecución de la pena de *****.

"50. No pasa desapercibido que dicho sentenciado se encuentra recluso en el Centro Federal de Readaptación Social número trece, CPS Oaxaca, ubicado en el Municipio de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca y que el Poder Judicial de la Federación ya cuenta con Jueces especializados en ejecución de sanciones penales, sin embargo, como ya quedó explicitado, para decidir quién es el Juez competente es menester, en primer lugar, atender al fuero en el cual fue impuesta la pena al sentenciado..."

Enseguida, estableció que la segunda regla para fijar la competencia del Juez de Ejecución, consiste en el lugar en que se encuentra recluso el condenado, con independencia de la circunscripción territorial en que se le impuso la sentencia, pues expuso:

"...

"51. Ahora bien, en un segundo orden, son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución..."

Finalmente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el legalmente competente para conocer de la etapa de ejecu-



ción, era el Juez del fuero común que ejerce jurisdicción en el centro penitenciario federal en que se encuentra recluido el condenado, por ser ése el fuero en que fue sentenciado, ya que señaló:

"...

"66. Así, si bien el justiciable fue sentenciado por el Juez Segundo Penal de Primera Instancia del Cuarto Distrito Judicial del Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, lo cierto es que actualmente se encuentra recluido en (sic) Centro Federal de Readaptación Social CEFERESO 13, CPS Oaxaca, con residencia en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, por lo que **el Juez competente para conocer del procedimiento de ejecución es el Juzgado de Ejecución de Sanciones del Distrito Judicial de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, puesto que es el órgano judicial que ejerce jurisdicción en el lugar de ubicación del referido centro federal.**

"67. Sin que sea impedimento a lo anterior, que por Acuerdo General de dieciocho de octubre de dos mil once, el Consejo de la Judicatura de Oaxaca haya determinado la competencia de los Jueces de Ejecución Penal, con base en una distribución de los centros locales de reclusión existentes en el Estado, en los que desde luego no se incluye al CEFERESO 13, CPS Oaxaca, con residencia en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, sin embargo conforme a lo que se establece en esta ejecutoria, la circunstancia de que un sentenciado por un Juez del orden común, cumpla con su pena privativa de libertad en el centro federal, ello no constituye impedimento legal para que un Juez de Ejecución del mismo fuero por el que fue juzgado, resuelva sobre las peticiones que en relación con el cumplimiento de las penas presente el justiciable; aunado a que la Ley Nacional de Ejecución Penal en su transitorio tercero, último párrafo, establece que se derogan todas las disposiciones normativas que la contravengan..."

Sentado lo anterior, este Pleno de Circuito comparte y hace suyas las consideraciones en que se apoyó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 206/2018, y por ende, determina que el primer criterio para fijar la competencia legal del juzgador que debe conocer de la etapa de ejecución regulada por la Ley Nacional de Ejecución Penal, respecto de un condenado por autoridad judicial del fuero común de una entidad



federativa, pero que se encuentra recluso en un centro carcelario federal ubicado en otra entidad; es el fuero en que fue sentenciado, y en segundo orden, el lugar en que se encuentra recluso.

DECISIÓN

En las relatadas condiciones, este Pleno en Materia Penal del Cuarto Circuito determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta a continuación:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ETAPA DE EJECUCIÓN REGULADA POR LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, RESPECTO DE UN SENTENCIADO POR AUTORIDAD JUDICIAL DEL FUERO COMÚN EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA, QUE SE ENCUENTRA RECLUSO EN UN CENTRO PENITENCIARIO FEDERAL UBICADO EN OTRO ESTADO. CORRESPONDE AL JUZGADOR DEL FUERO COMÚN QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL ALUDIDO CENTRO CARCELARIO. De la interpretación literal y armónica de los artículos 24 y 3 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se advierte que si una persona es sentenciada por autoridad judicial del fuero común de una entidad federativa, pero se encuentra reclusa en un centro penitenciario federal ubicado en otro Estado, el juzgador competente para conocer de la etapa de ejecución es el del fuero común que ejerce jurisdicción en dicho centro penitenciario; toda vez que el legislador federal en dicha normatividad, reconoció que cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto del proceso como de la etapa de ejecución de la pena, por lo que el primer criterio que estableció para fijar la competencia legal de los Jueces de Ejecución, es precisamente el fuero en que fue sentenciada la persona y, el segundo, el lugar en el que se encuentra privada de la libertad.

Por lo antes expuesto, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Penal del Cuarto Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.



Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y remítase en el plazo establecido por el artículo 219 de la Ley de Amparo, la tesis de que se trata, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación*, para efectos de su publicación, en términos del diverso numeral 220 de la ley de la materia.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Penal del Cuarto Circuito, por mayoría de tres votos de los Magistrados José Heriberto Pérez García (ponente), José Roberto Cantú Treviño (presidente) y Felisa Díaz Ordaz Vera, en cuanto a que existe materia para resolver el fondo de la contradicción de tesis, en contra del emitido por el Magistrado Jesús María Flores Cárdenas, quien se reservó el derecho de formular voto particular; por unanimidad de cuatro votos de los Magistrados José Heriberto Pérez García (ponente), José Roberto Cantú Treviño (presidente), Felisa Díaz Ordaz Vera y Jesús María Flores Cárdenas, por lo que respecta al fondo de la sentencia; y por mayoría de tres votos de los Magistrados José Heriberto Pérez García (ponente), José Roberto Cantú Treviño (presidente) y Jesús María Flores Cárdenas, en cuanto a la tesis de jurisprudencia que debe publicitarse, en contra del emitido por la Magistrada Felisa Díaz Ordaz Vera, quien se reservó el derecho a formular voto particular, ante el secretario de Acuerdos que da fe.

En cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Consejo, hago constar y certifico que en esta versión pública se suprimió la información clasificada como confidencial o reservada.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ETAPA DE EJECUCIÓN REGULADA POR LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, RESPECTO DE UN SENTENCIADO POR AUTORIDAD JUDICIAL DEL FUERO COMÚN EN UNA ENTIDAD FEDERATIVA, QUE SE ENCUENTRA RECLUIDO EN



UN CENTRO PENITENCIARIO FEDERAL UBICADO EN OTRO ESTADO. CORRESPONDE AL JUZGADOR DEL FUERO COMÚN QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL ALUDIDO CENTRO CARCELARIO.

De la interpretación literal y armónica de los artículos 24 y 3 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se advierte que si una persona es sentenciada por autoridad judicial del fuero común de una entidad federativa, pero se encuentra recluida en un centro penitenciario federal ubicado en otro Estado, el juzgador competente para conocer de la etapa de ejecución es el del fuero común que ejerce jurisdicción en dicho centro penitenciario; toda vez que el legislador federal en dicha normatividad reconoció que cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto del proceso como de la etapa de ejecución de la pena, por lo que el primer criterio que estableció para fijar la competencia legal de los Jueces de Ejecución, es precisamente el fuero en que fue sentenciada la persona y, el segundo, el lugar en el que se encuentra privada de la libertad.

PLENO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO.

PC.IV.P. J/5 P (10a.)

Contradicción de tesis 1/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. 3 de noviembre de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Magistrados José Heriberto Pérez García, José Roberto Cantú Treviño (presidente), Felisa Díaz Ordaz Vera y Jesús María Flores Cárdenas, por lo que respecta al fondo de la sentencia; mayoría de tres votos en cuanto a la tesis de jurisprudencia que debe publicitarse. Disidente: Felisa Díaz Ordaz Vera, quien se reservó el derecho a formular voto particular. Ponente: José Heriberto Pérez García. Secretario: Víctor Hugo Herrera Cañizales.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 8/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



CONCESIÓN DE ESPECTRO RADIOELÉCTRICO PARA USO SOCIAL. EN LA PREVENCIÓN QUE SE REALIZA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA OBTENERLA, NO ES APLICABLE ANALÓGICAMENTE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 106/2003 POR SER DE NATURALEZA DISTINTA AL JUICIO DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 4/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADOS EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIO-DIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA. 30 DE NOVIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO, RODRIGO MAURICIO ZERÓN DE QUEVEDO Y URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ. AUSENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ. DISIDENTES: EUGENIO REYES CONTRERAS Y GILDARDO GALINZOGA ESPARZA. PONENTE: URBANO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ. SECRETARIA: JENY JAHAIRA SANTANA ALBOR.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, correspondiente al día treinta de noviembre de dos mil veinte.

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** Mediante oficios presentados ante el Pleno de Circuito, el director general de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como el Magistrado Patricio González Loyola-Pérez, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Subespecializado, denunciaron, por separado, la posible contradicción entre los criterios sustentados por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Subespecializados en esas materias.



SEGUNDO.—Radicación y admisión de la contradicción. Por auto de tres de octubre de dos mil diecinueve la presidencia del Pleno de Circuito de la subespecialidad admitió a trámite las denuncias de contradicción de criterios, ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de tesis CT. 4/2019, así como solicitar a los tribunales contendientes su informe respectivo.

TERCERO.—Turno. Por auto de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve se turnó el expediente de contradicción al Magistrado Humberto Suárez Camacho en su calidad de integrante del 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, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente y a petición del ponente, por auto de cinco de noviembre de dos mil diecinueve se concedió un plazo adicional de quince días para formular el proyecto de resolución.

CUARTO.—Retorno. En sesión del Pleno de Circuito celebrada el veinticuatro de febrero de dos mil veinte, la mayoría de los integrantes del Pleno desecharon el proyecto propuesto y acordaron su retorno, correspondiendo al retorno a la ponencia de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos, integrante del Segundo 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, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

QUINTO.—Lista del asunto. Por lista de doce de marzo de dos mil veinte, se listó el asunto para verse en sesión de treinta de marzo de dos mil veinte.

SEXTO.—Suspensión de labores. El diecisiete de marzo de dos mil veinte el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el Acuerdo General 4/2020, relativo a las medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales por el fenómeno de salud pública derivado del virus COVID-19, por medio del cual se determinó la suspensión de labores, por lo cual quedó sin efectos la lista de doce de marzo de dos mil veinte.

SÉPTIMO.—Reanudación de plazos y trámite de asuntos. Mediante 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 ante la contingencia por el virus COVID-19 se determinó la reanudación de plazos y el trámite de los asuntos de los Plenos de Circuito.

OCTAVO.—Retorno del asunto. Por acuerdo de tres de septiembre de dos mil veinte se ordenó retornar el asunto al Magistrado Urbano Martínez Hernández, integrante del Segundo 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, en sustitución de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia del Pleno de Circuito. Este Pleno de Circuito es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, séptimo párrafo, y 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; y 6 y 45, fracción III, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince, modificado por su similar 52/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de dos mil quince, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.

SEGUNDO.—Legitimación del denunciante. Las denuncias de contradicción de tesis provienen de partes legítimas, en términos de la fracción III del artículo 227 de la actual Ley de Amparo, en relación con la fracción III del numeral 226 de esa misma legislación, que disponen:

"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.**"

"Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por: ... III. **Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente.**"

En efecto, la primera denuncia fue formulada por la autoridad responsable en los expedientes de amparo en revisión materia de la contradicción, el director general de Concesiones de Radiodifusión del Instituto Federal de Telecomunicaciones, por conducto del director general de Defensa Jurídica de ese instituto en su representación, carácter que le fue reconocido en las ejecutorias materia de la contradicción, lo que se corrobora con la siguiente reproducción (fojas 45 y 74 de este expediente):

Amparo en revisión RA. 207/2019

"RESULTANDO:

" ...

"CUARTO.—Recurso de revisión. Inconforme con esa resolución, mediante oficio recibido el ocho de julio de dos mil diecinueve en la Oficialía de Partes del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, **el director general de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, actuando en representación del director general de concesiones de radiodifusión de dicho instituto, interpuso recurso de revisión.**



"CONSIDERANDO:

"...

"CUARTO.—Legitimación de la autoridad recurrente. El recurso de revisión fue interpuesto por parte legítima, en virtud de que el **director general de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, está facultado para interponer el recurso de revisión de amparo, en representación de las autoridades responsables** de dicho instituto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55, fracciones II y III, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, que establece lo siguiente: (se transcribe).

"De lo anterior se desprende que al director general de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, le corresponde actuar en los juicios de amparo cuando versen sobre asuntos de la competencia del Pleno, presidente, Unidades y Coordinaciones Generales del propio instituto, así como interponer recursos que deriven de los juicios de amparo en donde sea parte, de ahí que **se encuentre legitimado para interponer el recurso de revisión.**"

Amparo en revisión RA. 139/2019

"CONSIDERANDO:

"...

"SEGUNDO.—El recurso de revisión fue hecho valer por parte legítima, pues lo interpone el **director general de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones en representación del director general de concesiones de radiodifusión de dicho instituto** con fundamento en los artículos 9o. de la Ley de Amparo y 55, fracciones II y III, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, disposiciones que le otorgan atribuciones para hacerlo."

La segunda denuncia fue formulada por el Magistrado Patricio González Loyola-Pérez, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Subespecializado contendiente en la presente contradicción de tesis.

**TERCERO.—Resoluciones que dan motivo a la contradicción.**

Los datos del primer asunto son los siguientes:

Tribunal:	Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.
Expediente:	RA. 207/2019.
Acto reclamado en el juicio de amparo:	El desechamiento de la solicitud de concesión para la instalación y operación de diversas estaciones de radiodifusión sonora en frecuencia modulada y/o amplitud modulada.
Sentencia recurrida:	<p>El seis de febrero de dos mil diecinueve se celebró la audiencia constitucional y se dictó sentencia, terminada de engrosar el uno de julio de dos mil diecinueve y que resolvió de la siguiente manera:</p> <p>"ÚNICO.—La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a ***** , Asociación Civil, en contra de los actos y autoridades referidos en el último considerando del presente fallo, por los motivos expuestos en la misma parte considerativa."</p>
Impugnación:	Inconforme con dicha determinación, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión.
Consideraciones del fallo:	En sesión de doce de septiembre de dos mil diecinueve el Primer Tribunal Colegiado Especializado resolvió que el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo debe interpretarse conforme al principio de progresividad de los derechos humanos, en el sentido de que cuando se haga la prevención a que alude ese precepto para aclarar o subsanar los escritos que presenten los particulares y éstos antes del último día del plazo que se les haya concedido para tal efecto, presentan un escrito mediante el cual pretenden cumplir con la prevención, las autoridades deben emitir en forma pronta un acuerdo en el que tengan por presentado dicho escrito, así como señalar las omisiones o defectos que aún subsistan en caso de que con ese escrito no se cumpla la prevención, para darles oportunidad de subsanarlos antes del vencimiento del plazo concedido, para lo cual se debe considerar que el escrito aclaratorio presentado interrumpió el plazo respectivo y notificar personalmente el acuerdo que señale lo que falta por desahogar, todo ello



en términos de la aplicación analógica de las tesis de jurisprudencia marcadas como 2a./J. 106/2003 y 1a./J. 39/2012 (10a.), como se puede ver en la siguiente transcripción de esa ejecutoria:

Amparo en revisión RA. 207/2019

"CONSIDERANDO:

" ...

"QUINTO.—Análisis de los agravios.

" ...

"Como se adelantó, los argumentos son infundados.

"En principio, debe tenerse presente lo que dispone el artículo 6 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (se transcribe).

"El precepto transcrito establece que a falta de disposición expresa en la LFTyR o en los tratados internacionales se aplicarán supletoriamente, entre otros, la LFPA.

"Por su parte, el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece lo siguiente: (se transcribe).

"Del artículo transcrito, en lo que interesa, se advierte que de todo escrito que presenten los gobernados ante las autoridades administrativas que se rigen por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya sea que con él se pretenda obtener alguna prerrogativa, iniciar un determinado procedimiento o interponer alguna instancia o medio de defensa, si aquél no reúne cualquiera de los requisitos que la ley exige para resolver sobre lo planteado, la autoridad a la que compete emitir la determinación conducente no deberá desechar el escrito, sino prevenir al interesado, por escrito y una sola vez, para que subsane la omisión.

"Al resolver la contradicción de tesis 38/2003-PL, entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, la Segunda



Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo lo siguiente: (se transcribe).

"Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 106/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 133, que dice:

"AMPARO. ACLARACIÓN DE DEMANDA. SI LA PROMOCIÓN DE CUMPLIMIENTO SE PRESENTA ANTES DEL TÉRMINO, EL JUEZ DEBE ACORDAR SI SE ACATÓ LA PREVENCIÓN, SEÑALANDO, EN SU CASO, LAS OMISIONES, PARA DAR OPORTUNIDAD AL PROMOVENTE DE SUBSANARLAS, PERO DENTRO DE AQUEL TÉRMINO." (se transcribe).

"Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **contradicción de tesis 411/2011**. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en lo que interesa, sostuvo lo siguiente: (se transcribe).

"Las anteriores **consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia 1a./J. 39/2012 (10a.)**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 400, de rubro y texto siguientes: (se transcribe).

"De las ejecutorias y jurisprudencias transcritas se desprende, en lo que interesa, lo siguiente: (se transcribe el contenido de las ejecutorias y tesis transcritas). Consideraciones que se estiman aplicables, en lo conducente, por analogía de razón jurídica sustancial, afirmación que se justifica teleológicamente, pues en los artículos 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 146 de la abrogada Ley de Amparo, se regula la figura de la prevención, cuya intención del legislador, es la protección del gobernado en caso de que su demanda o escrito no satisfaga los requisitos correspondientes a su acción; por ende, la interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 146 de la abrogada Ley de Amparo, debe realizarse en forma extensiva al artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.



"Y, conforme al principio el principio (sic) de progresividad previsto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que implica tanto gradualidad como progreso; la primera, referida a que la efectividad de los derechos no se logra de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo; mientras que el segundo, patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

"Además, cabe señalar que este principio es aplicable por igual a derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales; siendo que, en cada caso, existe una base mínima que debe atenderse, pero además, el Estado debe avanzar en su fortalecimiento. De tal manera, los derechos humanos previstos en los tratados internacionales, son un mínimo, pero su progresión está en manos de los Estados.

"...

"En ese contexto, si bien el artículo 17-A de la LFPA, regula en forma general que cuando un interesado presente un escrito que no contenga los datos o no cumpla con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenirlo, **por una sola vez** y por escrito, para que subsanen la omisión dentro de un plazo que no podrá ser menor a cinco días hábiles, y que transcurrido dicho plazo, sin desahogar la prevención, se desechará el escrito de agravios o de demanda.

"Sin embargo, en atención a los principios de progresividad, de justicia pronta y expedita previstos en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además al de economía procesal, como acertadamente lo estimó la Juez de Distrito, la autoridad responsable desde el momento que fue presentado el escrito desahogo por la parte quejosa en el que pretendió dar cumplimiento al requerimiento que le fue formulado el siete de junio de dos mil dieciocho, debió interrumpir a partir de ese momento el plazo de treinta días que fue otorgado para desahogar el requerimiento, y pronunciarse de inmediato de si fue o no acatado el requerimiento, a efecto de dar oportunidad a la parte quejosa para que subsanara las irregularidades u omisiones, que en su caso, subsistieran, dentro del tiempo que restaba del plazo que le fue otorgado inicialmente, término que



se debía reanudar una vez que surtiera efectos la notificación personal del acuerdo recaído a dicho escrito en el que no se le tuvo colmado lo requerido.

"En efecto, si en el caso, el término de treinta días concedido a la parte quejosa para cumplir con el requerimiento formulado el siete de junio de dos mil dieciocho, aún no transcurría, pues la parte quejosa presentó su escrito de desahogo el día veintiocho del plazo otorgado para su desahogo, resultaba oportuno que la autoridad responsable le hiciera del conocimiento a la parte quejosa las irregularidades u omisiones que subsistieran, para que las subsanara, dentro del plazo inicial.

"Y, si la autoridad responsable hasta el cinco de octubre de dos mil dieciocho emitió los oficios a través de los cuales desechó las solicitudes presentadas por la parte quejosa para el otorgamiento de una concesión de uso social, para prestar el servicio de radiodifusión en diversas localidades, porque la parte quejosa no cumplió con el requerimiento, es evidente, que dicha manera de proceder de la autoridad responsable impidió que la parte quejosa se enterara de las razones por las cuales no estaba cumpliendo cabalmente con el requerimiento formulado el siete de junio de dos mil dieciocho, e hizo imposible que pudiera cumplir con el requerimiento, cuando aún se encontraba corriendo el término que le fue concedido, transgrediendo con (sic) el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Máxime que, en el caso, la parte quejosa no tuvo una actitud pasiva ni desinteresada de dar cumplimiento al requerimiento, sino que, por el contrario, presentó su escrito de desahogo el día veintiocho del plazo que le fue otorgado, por tanto, como ya se precisó, contaba aún con dos días que le fueron concedidos para cumplir con el requerimiento.

"No pasa inadvertido que el artículo 17-A de la LFPA dispone que la prevención se hará por una sola ocasión, empero, en el caso se advierte que la autoridad responsable no consideró el plazo de treinta días que le otorgó a la parte quejosa el siete de junio de dos mil dieciocho, ya que el escrito de desahogo fue presentado antes del vencimiento del referido plazo.

"Además, como lo señaló la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de



tesis 411/2011, resulta de fundamental importancia considerar que el desahogo, aún parcial, interrumpe el término conferido, atento a la incidencia que tiene en la admisión de la demanda, aunado a que dicha interrupción del plazo otorgado no deriva únicamente por estimar que se genere un nuevo requerimiento, sino en atención a que subsiste el original, que lo es el requerimiento de siete de junio de dos mil diecinueve, pues resultaba necesaria la interrupción del plazo señalado, a fin de garantizarle la posibilidad legal de subsanar las irregularidades y cumplir con el requerimiento, ya que la parte quejosa se encontraba en tiempo y oportunidad para hacerlo, porque a la fecha de presentación del escrito con el que se pretendió dar cumplimiento al requerimiento, como se dijo, no había fenecido el plazo que le fue concedido.

"Máxime que los acuerdos de prevención se tratan de providencias tendentes a que se cumplan con exactitud los presupuestos de la ley, con un verdadero sentido de orientación y, por tanto, no deben constituir trampas legales para acceder a un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, lo que, además, resulta acorde con la tendencia del Alto Tribunal de Justicia del País de facilitar y garantizar el debido acceso a la justicia, prescindiendo de tecnicismos y requisitos infructuosos para alcanzar tales propósitos.

"Por tanto, se insiste, que la autoridad responsable debió emitir un acuerdo en el que determinara que no se debía tener por acatado el requerimiento, señalando las omisiones en que incurrió la parte quejosa, para que se subsanaran dentro de ese mismo término, el cual debe interrumpirse con la presentación del escrito de desahogo, y reanudado el día siguiente al en que surta efectos la notificación de ese auto.

"De ahí que sí resulten aplicables por analogía las (sic) 2a./J. 106/2003, de rubro: 'AMPARO. ACLARACIÓN DE DEMANDA. SI LA PROMOCIÓN DE CUMPLIMIENTO SE PRESENTA ANTES DEL TÉRMINO, EL JUEZ DEBE ACORDAR SI SE ACATÓ LA PREVENCIÓN, SEÑALANDO, EN SU CASO, LAS OMISIONES, PARA DAR OPORTUNIDAD AL PROMOVENTE DE SUBSANARLAS, PERO DENTRO DE AQUEL TÉRMINO.' y la jurisprudencia 1a./J. 2012 (10a.), 39/ (sic) de rubro: 'ACLARACIÓN DE DEMANDA DE AMPARO. EL AUTO QUE RECAE A LA PROMOCIÓN DEL QUEJOSO PRESENTADA ANTES DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO CONCEDIDO PARA



	<p>HACERLA, PERO SIN CUMPLIR CON LAS PREVENCIÓNES IMPUESTAS, DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE.', por- que tanto el artículo 146 de la abrogada Ley de Amparo como el diverso 17-A de la LFPA, se refieren a una carga procesal que debe cumplirse en un plazo determinado, que de apli- carse en los casos tiene la misma consecuencia legal.</p> <p>"...</p> <p>"Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artícu- los 83, 85 y 91 de la Ley de Amparo y 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:</p> <p>"PRIMERO.—Se confirma la sentencia recurrida dictada en el juicio de amparo 517/2018 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Com- petencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.</p> <p>"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a *****, Asociación Civil, en términos del considerando tercero de la sentencia sujeta a revisión.</p> <p>"...</p> <p>"Así, lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Eco- nómica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, por mayoría de votos de los Magistrados Humberto Suárez Camacho y Óscar Germán Cendejas Gleason (ponente) en contra del voto particular del Magistrado Patricio Gonzá- lez-Loyola Pérez (presidente)."</p>
Efectos del fallo:	<p>El efecto del fallo se apega a derecho, dado que la autori- dad responsable se encontraba obligada a tomar en cuenta la documentación exhibida por la demandante de amparo en los escritos de ocho de octubre de dos mil dieciocho, así como que no era el caso de que el tribunal se pronunciara sobre si la asociación quejosa se encontraba constituida o no en la fecha en que presentó sus solicitudes de conce- sión, como se puede observar en la siguiente reproducción de esa ejecutoria:</p>

**Amparo en revisión RA. 207/2019**

"CONSIDERANDO:

" ...

"QUINTO.—Análisis de los agravios.

" ...

"Respecto del argumento en donde sostiene la autoridad recurrente que, le causa agravio lo señalado por la Juez de Distrito en el sentido de que, a fin de emitir la decisión en relación a las solicitudes instadas por la parte quejosa, se tome en consideración: '... la documentación exhibida a través de los escritos de ocho de octubre de dos mil dieciocho ... en vez de prevenir nuevamente al interesado', pues los referidos escritos fueron presentados por la parte quejosa después de que feneció el plazo otorgado por la autoridad responsable para que desahogara las prevenciones formuladas.

"A efecto de dar respuesta al argumento planteado conviene transcribir la parte relativa de la sentencia recurrida, en la que la Juez de Distrito plasmó las consideraciones que combate la autoridad recurrente en la parte del agravio que se contesta (se transcribe).

"La decisión asumida por la Juez de Distrito este Tribunal Colegiado la considera correcta.

"Se afirma lo anterior, porque si en la presente ejecutoria quedó establecido que la autoridad responsable debió emitir un acuerdo en el que determinara que no se debía tener por acatado el requerimiento, señalando las omisiones en que incurrió la parte quejosa, para que se subsanaran dentro de ese mismo término, el cual debía interrumpirse con la presentación del escrito de desahogo, y reanudado el día siguiente al en que surta efectos la notificación de ese auto; y en aras de respetar el principio de economía procesal con el propósito de una pronta y completa resolución de lo solicitado en la instancia de origen, es correcto que la autoridad tome en consideración la información exhibida el ocho de octubre de dos mil dieciocho.

"Finalmente, debe señalarse que al desestimarse los argumentos en nada benefician los criterios que citó.



"En el **segundo concepto de agravio** la autoridad recurrente refiere que (se resumen y describen los argumentos de la autoridad).

" ...

"Los argumentos sintetizados resultan **infundados**.

"En principio, cabe recordar que en las resoluciones reclamadas la autoridad responsable desechó las solicitudes de la parte quejosa, por los siguientes motivos: (se transcribe).

" ...

"De la anterior transcripción se advierte que las solicitudes presentadas por la parte quejosa fueron desechadas, entre otros motivos, por no exhibir copia certificada del instrumento notarial a fin de acreditar la constitución y legal existencia de la asociación civil solicitante.

"En el caso, la autoridad recurrente plantea, en esencia, que la Juez de Distrito soslayó que en la fecha en que se presentaron las solicitudes para el otorgamiento de diversas concesiones para la instalación y operación de estaciones de radiodifusión sonora en amplitud modulada y frecuencia modulada para uso social en diversas localidades, esto es el dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, *****, A.C., no se encontraba constituida, lo que constituye un vicio insubsanable.

"En ese sentido, como se dijo, los argumentos de la autoridad recurrente son infundados, porque a sus argumentos se encuentran orientados a plantear un diverso motivo que no fue considerado para desechar las solicitudes; además, la Juez de Distrito no puede sustituirse en las facultades de apreciación e interpretación de la autoridad responsable para determinar lo planteado por la autoridad recurrente, ya que conforme al principio de defensa de las partes, la autoridad debe resolver primeramente las solicitudes y dicha facultad (sic) le está prohibida al juzgador por no ser el juicio de amparo una 'segunda instancia', en los procedimientos sustanciados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, sino un medio extraordinario de defensa a través del cual los Jueces de Distrito controlan la constitucionalidad de los actos de autoridad.



	<p>" ...</p> <p>"Así, lo resolvió 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, por mayoría de votos de los Magistrados Humberto Suárez Camacho y Óscar Germán Cendejas Gleason (ponente) en contra del voto particular del Magistrado Patricio González-Loyola Pérez (presidente)."</p>
--	---

Los datos del segundo asunto son los siguientes:

Tribunal:	Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones.
Expediente:	RA. 139/2019.
Actos reclamados en el juicio de amparo:	<p>Del presidente de la República y el Congreso de la Unión:</p> <p>- El artículo 6 de la Ley Federal de la Ley (sic) de Derechos.</p> <p>Del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones:</p> <p>- El artículo 21 del Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.</p> <p>Del director general de la Dirección General de Concesiones de Radiodifusión:</p> <p>- La emisión de las resoluciones administrativas dictadas todas el cinco de octubre de dos mil dieciocho identificadas con los números de oficios:</p> <p>● ***** 1</p> <p>● ***** 1</p> <p>● ***** 1</p> <p>● ***** 1</p>



	<ul style="list-style-type: none">● ***** 1● ***** 1● ***** 1● ***** 1● ***** 1● ***** 1● ***** 1● ***** 1, e● *****
Sentencia recurrida:	La audiencia constitucional se llevó a cabo el ocho de marzo de dos mil diecinueve en la cual se dictó la sentencia correspondiente, misma que fue autorizada el veintinueve de abril siguiente, resolviendo por una parte negar el amparo solicitado y por otra concederlo.
Impugnación:	Inconforme con la sentencia, la autoridad responsable interpuso recurso de revisión en su contra.
Consideraciones del fallo:	En sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve el Segundo Tribunal Colegiado Especializado resolvió que los numerales 13 a 15 del "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", publicado el veinticuatro de julio de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, así como el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no establecen que la autoridad deba informar al solicitante de una concesión respecto de las omisiones, errores o faltantes en el desahogo de la prevención a que aluden esos preceptos jurídicos, ya que el criterio que consta en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2003 es inaplicable por analogía para imponer ese deber, dado que únicamente podría ser aplicable a los procedimientos sustanciados para la emisión de actos de privación, siendo que el presente caso se refiere a un procedimiento para la creación de una concesión y, por ello, no se trata de un procedimiento previo a la emisión de un acto de privación, así que la autoridad responsable no estaba obligada a



acordar el escrito de desahogo de la prevención para el efecto de comunicar a la quejosa sus deficiencias, suspender el plazo para el desahogo y darle oportunidad de subsanar tales deficiencias en el plazo restante, máxime que la solicitante de amparo no quedó en estado de indefensión porque sabía lo que le faltaba por desahogar, aunado a que la autoridad responsable al hacer la única prevención que hizo, cumplió con sus deberes de proporcionar información y orientación, así como de facilitar el cumplimiento de obligaciones, lo que se corrobora con la siguiente transcripción de esa ejecutoria:

Amparo en revisión RA. 139/2019:

"CONSIDERANDO:

"...

"QUINTO.—Estudio de los agravios.

"...

"Con fecha veinticuatro de julio de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 'Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión'

"De acuerdo con los artículos 13 a 15 de dichos lineamientos, en la parte de interés, se advierte que: (se transcriben esos preceptos a pie de página y se describe su contenido).

"Como se puede apreciar, las disposiciones antes indicadas regulan el procedimiento para obtener una 'concesión de espectro radioeléctrico para uso social', el cual contempla la figura de la prevención antes de desechar una solicitud de concesión, pues faculta a la autoridad para requerir al solicitante que subsane cualquier omisión o defecto en la información, documentación y/o anexos que debe acompañar a su solicitud, así como el plazo en que debe cumplir con dicho requerimiento y el derecho a una prórroga para cumplirlo en caso de que esta prórroga sea solicitada.

"No obstante lo anterior, la referida regulación no contempla cómo debe conducirse la autoridad administrativa en caso



de que el solicitante desahogue el requerimiento o prevención que se le hizo antes de que fenezca el plazo concedido y, dicho desahogo, a juicio de la autoridad, no solviente las omisiones o defectos advertidos en la solicitud de concesión.

"Sobre el particular, debe decirse que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aplicable supletoriamente en materia de telecomunicaciones y radiodifusión en términos de lo que establece el artículo 6, fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en su artículo 17-A, también contempla la figura de la prevención al establecer que cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la autoridad debe prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del plazo concedido, por lo que, transcurrido el mismo sin que se desahogue la prevención, el trámite debe ser desechado.

"Lo anterior permite advertir que no se tiene una regla legal que establezca cómo debe conducirse la autoridad en los casos en que se presente el desahogo antes de que concluya el plazo para subsanar las deficiencias de una solicitud de concesión y ese desahogo sea insuficiente para solventar la prevención, pues tanto los lineamientos como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sólo hacen referencia a la prevención que se debe realizar a los gobernados antes de pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos para dar trámite a una solicitud, pero no establecen como una formalidad del procedimiento que la autoridad deba informar al solicitante sobre las omisiones, errores o faltantes en el desahogo de una prevención.

"Conviene señalar que los artículos 16, fracción X, y 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establecen: (se transcriben esos preceptos a pie de página y se describe su contenido).

"De lo anterior se sigue, por consecuencia, que la autoridad no estaba obligada a proveer de manera inmediata sobre los escritos de desahogo de la quejosa presentados el diecisiete de agosto de dos mil dieciocho.

"Ahora, para establecer si como afirma la autoridad, ante la falta de norma específica que resuelve el caso, no estaba



obligada a aplicar por analogía el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de prevenciones recaídas a la demanda de amparo, el contenido en la tesis 2a./J. 106/2003, de rubro: 'AMPARO. ACLARACIÓN DE DEMANDA. SI LA PROMOCIÓN DE CUMPLIMIENTO SE PRESENTA ANTES DEL TÉRMINO, EL JUEZ DEBE ACORDAR SI SE ACATÓ LA PREVENCIÓN, SEÑALANDO, EN SU CASO, LAS OMISIONES, PARA DAR OPORTUNIDAD AL PROMOVENTE DE SUBSANARLAS, PERO DENTRO DE AQUEL TÉRMINO.', es preciso establecer si entre ambos supuestos, el aquí examinado y el analizado por el Máximo Tribunal, existen semejanzas que justifiquen la aplicación analógica.

"Para lo anterior, deben considerarse las razones tomadas en cuenta por el Máximo Tribunal en la ejecutoria que dio lugar a la tesis jurisprudencial citada, que en la parte conducente sostuvo: (se describe el contenido de esa ejecutoria).

"Lo anterior evidencia que el criterio emitido tuvo como finalidad continuar con la tendencia del Alto Tribunal de hacer más eficaz el juicio de amparo, eliminando requisitos y tecnicismos o superando conceptos tradicionales, para privilegiar el derecho fundamental de defensa y de acceso a la justicia de los gobernados, derechos que se encuentran vinculados directamente con el derecho a la tutela jurisdiccional consagrado en el artículo 17 constitucional que, según la Corte, puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder de manera expedita a tribunales imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella.

"Para establecer si en el caso debe prevalecer la misma finalidad, conviene tener presente que entre el proceso judicial y el procedimiento existen semejanzas y diferencias, dependiendo del procedimiento administrativo de que se trate.

"El procedimiento administrativo se entiende en general como un conjunto de actos sucesivos a través de los cuales la administración pública expresa su voluntad en diferentes escenarios; entre ellos, puede tratarse de procedimientos constitutivos de actos, es decir, que tienen por objeto crear un acto nuevo, o procedimientos cuyo propósito esencial es dar oportunidad a la persona de ser oído en defensa frente a un acto posible preexistente o futuro, dentro de los cuales quedan comprendidos los procedimientos sancionatorios y los recursos administrativos.



"Respecto de estos últimos la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que presentan semejanzas con el proceso judicial en cuanto ambos se encuentran regidos por los mandatos del artículo 17 constitucional como se aprecia de las tesis de rubro y texto siguientes:

"RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. LOS PRINCIPIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL DEBEN ADECUARSE A LA NATURALEZA DE INTERÉS PÚBLICO DE AQUÉLLOS.' (se transcribe).

" ...

"POLICÍA PREVENTIVA DEL DISTRITO FEDERAL. GARANTÍA DE AUDIENCIA EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DAR DE BAJA A UN MIEMBRO DE LA MISMA.' (se transcribe).

" ...

"En estos procedimientos, las formalidades esenciales del procedimiento persiguen dar oportunidad a la persona de ser oída en defensa con toda la plenitud necesaria, lo cual exige que las reglas legales sean interpretadas de la manera más favorable para cumplir con este propósito.

"En este contexto queda inscrito el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial de referencia, que obliga a este tribunal a obedecerla en términos de lo que establece el artículo 217 de la Ley de Amparo.

"De aquí se desprende como primera conclusión que es posible considerar que el criterio jurisprudencial 2a./J. 106/2003 pudiera aplicarse en aquellos supuestos en que fuera necesario poner en defensa a un gobernado frente a un acto de privación, dependiendo de las características del procedimiento y de las circunstancias del caso.

"Sin embargo, en el supuesto que aquí se analiza, no existen estas condiciones que permiten establecer la semejanza entre el proceso judicial y el procedimiento administrativo, porque el acto reclamado deriva de un procedimiento para la creación de un título favorable a la parte quejosa.



"En efecto, es el procedimiento administrativo para obtener una concesión de aquellos en los que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, es decir, se trata de un procedimiento cuya finalidad es analizar la solicitud de un gobernado y valorar si cumple o no con los requisitos de la normatividad aplicable para que se le expida un título de concesión que ampliará la esfera de derechos del solicitante.

"En ese sentido, este tribunal no advierte que el caso en examen sea semejante a aquel que consideró el Máximo Tribunal para sentar el criterio jurisprudencial 2a./J. 106/2003, pues mientras éste busca privilegiar el derecho fundamental de defensa, así como el de acceso a la justicia de los gobernados, en el caso, el procedimiento administrativo para obtener una concesión única no tiene como propósito dar una oportunidad de defensa frente a actos de privación.

"Por estas razones, se estima fundado el agravio en donde la autoridad afirma que no es aplicable al caso por analogía la tesis jurisprudencial considerada por el Juez y, por tanto, conforme a la legislación que ha quedado examinada, la autoridad no estaba obligada a acordar el escrito de desahogo de la prevención para el efecto de comunicar a la quejosa sus deficiencias, suspender el plazo para el desahogo y darle oportunidad de subsanar tales deficiencias.

"Por lo demás, sólo a título de mayor abundamiento, este tribunal observa que la quejosa no sufrió indefensión alguna por la conducta de la autoridad, porque si bien en el escrito de desahogo de diecisiete de agosto de dos mil dieciocho manifestó solventar todos los requerimientos, ella, espontáneamente, varias semanas después, el ocho de octubre del mismo año presentó un diverso escrito en donde dijo que, en alcance a su escrito de diecisiete de agosto de dos mil dieciocho presentaba parte de la documentación que le había sido requerida, lo que pone en evidencia que tenía pleno conocimiento de que no había satisfecho la carga que pesaba sobre ella.

"En el mismo sentido, cabe señalar que si bien en términos de los artículos 13 y 16, fracciones VII y IX, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad está obligada a proporcionar información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a las solicitudes que se propongan realizar los

administrados, así como a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, en el caso, dichas obligaciones quedaron satisfechas al momento en que se previno a la quejosa y se le indicó puntualmente, primero, cuáles eran los motivos por los que sus solicitudes se consideraban deficientes y, segundo, cuál era la información, documentación o elementos que debía presentar para que se le diera trámite a sus solicitudes, lo cual revela que fueron del conocimiento de la quejosa las reglas del procedimiento y los pormenores de su trámite con claridad y, por ende, que no se le dejó en estado de indefensión como lo estimó el Juez que conoció del asunto.

En consecuencia, se reitera, se estiman esencialmente fundados los agravios que hace valer la autoridad en el presente recurso de revisión.

..

Por lo expuesto y, además, con fundamento en los artículos 81, fracción I, inciso e), 92 y 93 de la Ley de Amparo vigente, se resuelve:

"PRIMERO.—En la materia del recurso, **SE REVOCA** la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a ***** , ***** , en contra de las resoluciones dictadas por el director general de Concesiones de Radiodifusión del Instituto Federal de Telecomunicaciones contenidas en los números de oficios ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** e ***** , todos de fecha cinco de octubre de dos mil dieciocho.

..

"Así, por **unanimidad** de votos de los Magistrados Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo (presidente), Pedro Esteban Penagos López y Adriana Leticia Campuzano Gallegos (ponente), lo resolvió el Segundo 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."



Efectos del fallo:

La autoridad responsable no se encontraba obligada a tomar en cuenta la documentación exhibida por la demandante de amparo en los escritos de ocho de octubre de dos mil dieciocho por ser extemporáneos, dado que no se suspendió el plazo para desahogar la prevención, como se puede observar en la siguiente reproducción de esa ejecutoria:

Amparo en revisión RA. 139/2019:

"CONSIDERANDO:

"...

"QUINTO.—Estudio de los agravios.

"Dada la conclusión alcanzada, con fundamento en el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo, se procede a determinar si hace falta el estudio del algún concepto de violación para, en su caso, proceder a su estudio.

"Para ello, conviene tener presente lo que la quejosa hizo valer en cada uno de ellos (se describe el contenido de los conceptos de violación).

"De lo antes expuesto se puede advertir que el Juez que conoció del asunto estudió todas las cuestiones litigiosas del caso, con excepción del planteamiento que hizo la quejosa en relación con los escritos que presentó los días doce y diecisiete de octubre de dos mil dieciocho para subsanar las deficiencias de sus solicitudes, aunque ello obedeció al hecho de que concedió el amparo y, por ello, resultaba innecesario pronunciarse sobre dicho argumento.

"En ese sentido, dado que ha quedado demostrado que es ineficaz el argumento donde se planteó que la autoridad debió otorgar a la quejosa oportunidad para subsanar las deficiencias de sus solicitudes por desahogar anticipadamente la prevención que se hizo, se procede al estudio de los argumentos no estudiados por el Juez en su sentencia los cuales son esencialmente los siguientes: (se resumen).

"Para el estudio de estos argumentos, conviene tener presente que al narrar los antecedentes del caso, se indicó que fue el ocho de octubre de dos mil dieciocho y no los días doce o diecisiete de octubre de ese año cuando la quejosa



exhibió ante la autoridad la información y documentación con la que dice haber subsanado las deficiencias de sus solicitudes, incluyendo el pago de los derechos respectivos; en ese sentido, este tribunal entiende que la quejosa quiere hacer valer en sus conceptos de violación el hecho de que el ocho de octubre de dos mil dieciocho fue cuando presentó la documentación faltante para desahogar la prevención que le había formulado la autoridad reguladora.

"Hecha esta precisión, este tribunal estima ineficaces los argumentos de la quejosa porque ha quedado demostrado que resulta ineficaz afirmar que la autoridad debió otorgar oportunidad al solicitante del amparo para que subsanara las deficiencias de sus solicitudes al desahogar la prevención que se le hizo, aun y cuando ésta presentó su escrito de desahogo dos días hábiles antes de que feneciera dicho plazo.

"Por tanto, dado que el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho feneció el plazo de treinta días que se otorgó a la quejosa para subsanar las deficiencias de sus solicitudes y, además, no existe evidencia de que esta última haya solicitado prórroga alguna para ello, resulta que los documentos e información presentados el ocho de octubre del mismo año para cumplir puntualmente con la prevención antes descrita debe estimarse extemporánea, sobre todo porque, se insiste, ha quedado demostrado que la circunstancia consistente en haber desahogado la prevención dos días antes de que feneciera el plazo que se le otorgó para ello, no obligaba a la autoridad a otorgar oportunidad a la quejosa para subsanar la omisión o deficiencia de sus escritos de desahogo.

"Por ende, si requisitos como la presentación del pago de derechos, la acreditación de la identidad de la quejosa, la información del domicilio y la exhibición de la constancia de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes no estaban satisfechos al momento en que concluyó el plazo para desahogar la prevención, no puede estimarse ilegal la actuación de la autoridad.

"Por otro lado, resulta ineficaz aseverar que la autoridad tuvo conocimiento del pago antes de emitir las resoluciones reclamadas porque se notificaron hasta el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho. Es ineficaz porque en primer lugar, las resoluciones son de fecha cinco de octubre de dos mil



dieciocho y la presentación de información y documentos a que se refiere la quejosa ocurrió el ocho de octubre siguiente, sin que exista evidencia de que la autoridad haya emitido su decisión en una fecha distinta a la que refiere en dichos actos. En segundo lugar, porque aun considerando que la autoridad haya tenido conocimiento del pago antes de que emitiera las resoluciones reclamadas, por las razones que ya se expusieron, dichos pagos deben ser considerados extemporáneos en tanto que los mismos se realizaron en septiembre de dos mil dieciocho a pesar de que debieron hacerse a más tardar el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, fecha en que concluyó el plazo para desahogar las deficiencias de las solicitudes de concesión materia del presente asunto.

"Así las cosas, al no existir conceptos de violación o argumentos hechos valer en los mismos pendientes de estudio, este tribunal estima procedente revocar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la Justicia a la parte quejosa."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Lo descrito en el considerando que antecede pone de evidencia que existe la contradicción de tesis que se denuncia sobre si el primer párrafo del artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo permite la aplicación analógica de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2003, respecto de un procedimiento administrativo sustanciado a solicitud de parte interesada en la obtención de una concesión.

En principio, ambos tribunales analizaron resoluciones dictadas por el director general de Concesiones de Radiodifusión del Instituto Federal de Telecomunicaciones en las que se desecharon diversas solicitudes de concesión, ya que los solicitantes no desahogaron la prevención que se les hizo, pues resultaron insuficientes los escritos de desahogo que presentaron antes del último día del plazo que se les concedió para tal efecto, tal y como se puede corroborar en la siguiente relación:

1. 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, en la ejecutoria del amparo en revisión RA. 207/2019, analizó diversas resoluciones



de desechamiento en ese sentido, lo que se puede ver en las siguientes porciones de esa ejecutoria:

Amparo en revisión RA. 207/2019

"RESULTANDO:

" ...

"CUARTO.—**Recurso de revisión.** Inconforme con esa resolución, mediante oficio recibido el ocho de julio de dos mil diecinueve en la Oficialía de Partes del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, el director general de Defensa Jurídica del Instituto Federal de Telecomunicaciones, actuando en representación del **director general de Concesiones de Radiodifusión** de dicho instituto, interpuso recurso de revisión.

" ...

"CONSIDERANDO:

" ...

"QUINTO.—Análisis de los agravios. En el **primer concepto de agravio** la autoridad recurrente manifiesta que la sentencia recurrida contraviene los artículos 74, fracción IV, y 76 de la Ley de Amparo, en razón de que no se encuentra debidamente fundada y motivada.

" ...

"Los anteriores argumentos resultan **infundados** conforme a las siguientes consideraciones.

A efecto de dar respuesta a los planteamientos de la parte quejosa, resulta necesario conocer los antecedentes que dieron origen al acto reclamado:

" ...



"2. Por escritos recibidos el dieciocho de mayo de dos mil dieciocho en la Oficialía de Partes del Instituto Federal de Telecomunicaciones, *****, quien se ostentó como representante legal de la asociación denominada *****, A.C. solicitó el otorgamiento de diversas concesiones para la instalación y operación de estaciones de radiodifusión sonora en amplitud modulada y frecuencia modulada para uso social en diversas localidades.

"3. El siete de junio de dos mil dieciocho con fundamento en el artículo 21 de los lineamientos se previno a la parte quejosa a efecto de que presentara diversa de la (sic) documentación para estar en aptitud de continuar con el trámite correspondiente de sus solicitudes, concediéndosele un plazo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtiera sus efectos la notificación respectiva, para que presentara la información y/o documentación requerida, o bien, realizara las aclaraciones pertinentes, a fin de complementar sus solicitudes, apercibiéndola en el sentido de que, en caso de no cumplir en tiempo y forma lo requerido, se desecharían los trámites correspondientes.

"4. Los oficios que contenían la prevención se notificaron de manera personal a la parte quejosa el veintiséis de junio de dos mil dieciocho.

"Cabe destacar que el plazo de treinta días hábiles concedido al solicitante *****, y/o *****, A.C. para desahogar los oficios de prevención y presentar la información correspondiente a las dieciocho solicitudes, transcurrió del veintisiete de junio al veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, sin contar los sábados y domingos, ni el periodo comprendido del dieciséis al veintisiete de julio por haberse suspendido las labores del instituto de conformidad con lo previsto en el 'Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba su calendario anual de sesiones ordinarias y el calendario anual de labores para el año 2018 y principios de 2019.', publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecisiete.

"5. El diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, ***** presentó un escrito de desahogo para cada uno de los requerimientos formulados.

"La documentación que se agregó a cada uno de los escritos de desahogo, fue la siguiente:



" ...

"6. Con fecha cinco de octubre de dos mil dieciocho se emitieron los oficios a través de los cuales se desecharon las solicitudes presentadas, por la falta de cumplimiento a la prevención.

"En las resoluciones de desechamiento, la autoridad responsable determinó respecto de los escritos de la solicitante ahora quejosa, de dieciocho de mayo y diecisiete de agosto, ambos de dos mil dieciocho, lo siguiente:

" ...

"9. En contra de las resoluciones de **cinco de octubre de dos mil dieciocho**, *****, A.C. promovió demanda de amparo, de la cual tocó conocer la (sic) Juzgado Segundo de la especialidad, registrándola con el número 517/2018, y resuelto el uno de julio de dos (sic) diecinueve, en el que se determinó conceder la protección constitucional a la parte quejosa."

2. El Segundo 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, en la ejecutoria del amparo en revisión RA. 139/2019, también analizó diversas resoluciones de desechamiento como las mencionadas, lo que se puede observar en las siguientes porciones de esa ejecutoria:

Amparo en revisión RA. 139/2019:

"CONSIDERANDO:

" ...

"QUINTO.—Estudio de los agravios.

" ...

"Para el estudio de los agravios, se estima oportuno traer a contexto los antecedentes del caso.



"1. El dieciocho de mayo de dos mil dieciocho la quejosa presentó escritos libres en los cuales sólo manifestó que solicitaba el otorgamiento de concesiones para la instalación y operación de estaciones de radiodifusión sonora en amplitud modulada para uso social, con cobertura en las localidades de Tejupilco de Hidalgo en el Estado de México, Tapachula de Córdoba y Ordóñez en el Estado de Chiapas, San Miguel de Allende en el Estado de Guanajuato, San Francisco de Campeche en el Estado de Campeche, Puerto Vallarta en el Estado de Jalisco, Moroleón en el Estado de Guanajuato, Loreto en el Estado de Baja California, Lagos de Moreno en el Estado de Jalisco, Ciudad Madera en el Estado de Chihuahua, Cardonal en el Estado de Hidalgo, Arteaga en el Estado de Coahuila de Zaragoza y Aguascalientes en el Estado de Aguascalientes.

"2. Mediante diversos oficios notificados el veintiséis de junio de dos mil dieciocho, con fundamento en el artículo 21 de los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la autoridad previno a la quejosa en el sentido de que, para estar en aptitud de continuar con el trámite correspondiente de sus solicitudes, era necesario presentar la información y/o documentación siguiente respecto de cada una de ellas:

"...

"En cada uno de los oficios señalados, se concedió a la quejosa el plazo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtiera sus efectos la notificación respectiva, para que presentara la información y/o documentación requerida, o bien, realizara las aclaraciones pertinentes, a fin de complementar sus solicitudes, apercibiéndola en el sentido de que, en caso de no cumplir en tiempo y forma lo requerido, se desecharían los trámites correspondientes.

"Importa precisar que el plazo otorgado fenecía el día veintiuno de agosto de dos mil dieciocho.

"3. El diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, la quejosa presentó diversos escritos con la intención de desahogar las prevenciones que se le hicieron a sus solicitudes.



"4. El cinco de octubre de dos mil dieciocho, el director general de Concesiones de Radiodifusión del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió las resoluciones ... en que desechó las solicitudes de concesión de la quejosa.

"En esencia, la autoridad consideró lo siguiente al desechar cada una de las solicitudes:

"- De los documentos presentados se aprecia que el solicitante fue omiso en acreditar la personalidad del representante de la quejosa, así como en presentar la información referente a: 1. La presentación de la solicitud –no se presentó en el formato oficial autorizado–; 2. La identidad; 3. El domicilio, 4. La clave de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; 5. La capacidad técnica; 6. La capacidad jurídica; 7. El programa inicial de cobertura; y, 8. El pago de los derechos por el análisis, valuación y resolución de las solicitudes.

"- En relación con el pago de los derechos por el análisis, valuación y resolución de las solicitudes, el artículo 3 de la Ley Federal de Derechos establece que el pago de los derechos se debe realizar previo a la prestación de los servicios, por lo que si la solicitante no exhibió el pago establecido en el artículo 173 de la Ley Federal de Derechos, la autoridad se encontraba impedida para realizar el análisis de fondo y evaluación de las solicitudes.

"- Toda vez que el solicitante fue omiso el acreditar el pago de los referidos derechos al no exhibir el comprobante de pago, debe tenerse por no cumplido el requisito correspondiente.

"- Se hace efectivo el apercibimiento decretado y, por tanto, con base en el artículo 21 de los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se desecha la solicitud de otorgamiento de concesión.

"...

"6. Las resoluciones reclamadas se notificaron a la parte quejosa el día dieciséis de octubre de dos mil dieciocho."



En este contexto, 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, en la *ratio decidendi* de la ejecutoria del amparo en revisión RA. 207/2019, determinó que el numeral 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debe ser interpretado conforme al principio de progresividad de los derechos humanos, en el sentido de que cuando se haga la prevención a que alude ese precepto para aclarar o subsanar los escritos que presenten los particulares y éstos antes del último día del plazo que se les haya concedido para tal efecto, presentan un escrito mediante el cual pretenden cumplir con la prevención, las autoridades deben emitir en forma pronta un acuerdo en el que tengan por presentado dicho escrito, así como señalar las omisiones o defectos que aún subsistan en caso de que con ese escrito no se cumpla la prevención, para darles oportunidad de subsanarlos antes del vencimiento del plazo concedido, para lo cual se debe considerar que el escrito aclaratorio presentado interrumpió el plazo respectivo, y notificar personalmente el acuerdo que señale lo que falta por desahogar, todo ello en términos de la aplicación analógica de las tesis de jurisprudencia marcadas como 2a./J. 106/2003 y 1a./J. 39/2012 (10a.).

En oposición a lo anterior, el Segundo 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, en la *ratio decidendi* de la ejecutoria del amparo en revisión RA. 139/2019 estimó que los numerales 13 a 15 del "*Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*", publicado el veinticuatro de julio de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, así como el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no establecen que la autoridad deba informar al solicitante de una concesión respecto de las omisiones, errores o faltantes en el desahogo de la prevención a que aluden esos preceptos jurídicos, ya que el criterio que consta en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2003 es inaplicable por analogía para imponer ese deber, dado que únicamente podría ser aplicable a los procedimientos sustanciados para la emisión de actos de privación, siendo que el caso se refería a un procedimiento para la creación de una concesión y, por ello, no se trataba de un pro-



cedimiento previo a la emisión de un acto de privación, así que la autoridad responsable no estaba obligada a acordar el escrito de desahogo de la prevención para el efecto de comunicar a la quejosa sus deficiencias, suspender el plazo para el desahogo y darle oportunidad de subsanar tales deficiencias en el plazo restante.

Por tanto, existe la contradicción de criterios, ya que uno de los Tribunales Colegiados determinó conceder el amparo al estimar que el mencionado primer párrafo del artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo debe ser interpretado siguiendo el criterio de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2003, en tanto que el otro rechazó la procedencia de esa interpretación y, por ello, negó el amparo; de ahí que sea necesario que este Pleno de Circuito resuelva la contradicción aunque las cuestiones fácticas no sean exactamente iguales, pues convergen en el mismo punto de derecho que fue tratado en forma distinta.

Es aplicable al caso, por analogía, la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120 y en la página de Internet <https://www.scjn.gob.mx>, opción "sistemas de consulta", enlace "*Semanario Judicial de la Federación* (antes *Ius*)", 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."

QUINTO.—El punto a resolver en la presente contradicción consiste en determinar si en el procedimiento administrativo de otorgamiento de concesión para la instalación y operación de estaciones de radio de uso social, cuando se formula una prevención, y el solicitante la desahoga antes de concluir el plazo, la autoridad se encuentra obligada a acordar el escrito respectivo en forma inmediata y suspender el plazo de prevención para dar a conocer las deficiencias



o requisitos faltantes, en aplicación analógica de la jurisprudencia 2a./J. 106/2003.

Para resolver este punto es importante conocer las razones y motivos que dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 106/2003, de rubro: "AMPARO. ACLARACIÓN DE DEMANDA. SI LA PROMOCIÓN DE CUMPLIMIENTO SE PRESENTA ANTES DEL TÉRMINO, EL JUEZ DEBE ACORDAR SI SE ACATÓ LA PREVENCIÓN, SEÑALANDO, EN SU CASO, LAS OMISIONES, PARA DAR OPORTUNIDAD AL PROMOVENTE DE SUBSANARLAS, PERO DENTRO DE AQUEL TÉRMINO.",¹ estableció a partir de la interpretación de los artículos 146 de la Ley de Amparo abrogada y 62 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, que cuando se hace una prevención para aclarar o subsanar una demanda de amparo y el quejoso antes del último día del plazo concedido para tal efecto, presenta un escrito mediante el cual pretenda cumplir con la prevención, el juzgador debe emitir en forma pronta un auto en el que tenga por presentado dicho escrito, así como señalar las omisiones o defectos que aún subsistan en caso de que con ese escrito no se cumpla la prevención, para darle oportunidad de subsanarlos antes del vencimiento de ese plazo, para lo cual se debe considerar que el escrito aclaratorio presentado interrumpió el plazo respectivo y notificar personalmente el auto que señale lo que falta por desahogar.

De la ejecutoria relativa se extrae como conclusión relevante que la causa eficiente que sustenta la decisión del Máximo Intérprete del País se apoya en dos premisas fundamentales:

- La primera, que existía una práctica común en los juzgados federales en el sentido de reservar o postergar la emisión de un acuerdo o proveído en el que se determinara si se cumplía o no con el requerimiento formulado, una vez transcurrido y agotado el plazo otorgado para ello, no obstante su deber de proveer sobre cualquier promoción a más tardar el día siguiente.

- La segunda, que por un elemental sentido de justicia, los Jueces Federales debían proveer o emitir un acuerdo en el que se tuviera por presentado el

¹ Novena Época. Registro digital: 182896. Instancia: Segunda Sala. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, noviembre de 2003, materia común, tesis 2a./J. 106/2003, página 133.



escrito del justiciable y precisar si se satisfizo lo ordenado, o bien, señalar las omisiones o defectos que aún subsistían, para dar oportunidad al justiciable de subsanarlos.

Para corroborar lo anterior, se inserta la parte considerativa de la ejecutoria relativa:

"QUINTO.—Una vez precisado el punto de contradicción, debe determinarse qué criterio debe prevalecer.

"Para ello, es importante tener presente lo que dispone el artículo 146 de la Ley de Amparo, cuya historia legislativa es la siguiente:

"El texto original de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diez de enero de mil novecientos treinta y seis decía: (transcribe artículo 146).

"En reforma publicada el cuatro de febrero de mil novecientos sesenta y tres se le adicionó un último párrafo, que decía:

"'En materia agraria, si no se hubiese expresado con precisión el acto reclamado, se prevendrá al quejoso para que en el término de quince días haga las aclaraciones correspondientes, y pasado el término sin que se hiciera, el Juez de oficio las recabará.'

"Este último párrafo fue suprimido en la reforma publicada el veintinueve de junio de mil novecientos setenta y seis; el beneficio procesal, mejorado, se incorporó al libro segundo de la Ley de Amparo, principalmente en los artículos 215, 221, 226 y 227.

"Del mismo modo, por reforma publicada el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, se suprimió la parte final del segundo párrafo (subrayada).

"Así, en la actualidad el artículo 146 de la Ley de Amparo dice: (transcribe artículo 146).



"Conforme a lo relatado, la parte sustancial del artículo 146 transcrito que aquí interesa, desde su origen, no ha sido modificada, de la cual se desprende que:

"Cuando la demanda de amparo:

"• Tuviere alguna irregularidad;

"• En ella se hubiere omitido alguno de los requisitos que señala el artículo 116;

"• No se hubiere expresado con precisión el acto reclamado; o,

"• No se hubieran exhibido las copias que señala el artículo 120.

"El Juez de Distrito mandará prevenir al promovente para que:

"• Llene los requisitos omitidos;

"• Haga las aclaraciones que corresponda; o,

"• Presente las copias.

"Debe destacarse que el Juez está obligado a señalar con precisión la obscuridad o imprecisión de la demanda, en aplicación a la siguiente tesis:

"'DEMANDA DE AMPARO OBSCURA O IMPRECISA.' (transcribe).

"Es decir, en ese auto que emita el Juez, se deberán señalar con precisión las irregularidades, deficiencias u omisiones que deban llenarse, a fin de que el promovente pueda subsanarlas dentro del término de tres días (que deben entenderse hábiles en aplicación del artículo 23 de la Ley de Amparo).

"Si el promovente no cumpliera con lo solicitado dentro del término señalado, el Juez tendrá por no interpuesta la demanda, pero si se trata de actos que tengan una afectación distinta al patrimonio o derechos patrimoniales del quejo-



so, se deberá correr traslado al Ministerio Público, para que en vista de lo que éste exponga, se admita o deseche la demanda.

"Sobre el particular, a manera de ejemplo, la doctrina de amparo señala:

"c) Irregularidades u omisiones. De no existir ninguna causa de improcedencia, el siguiente paso es analizar los extremos del artículo 146, esto es, si existe alguna irregularidad en el escrito de demanda, si se omitió alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116, si no se expresó con precisión el acto reclamado o no se exhibieron las copias que señala el artículo 120.

"En el supuesto de que la demanda quede comprendida en alguna o algunas de las hipótesis anteriores, en el acuerdo inicial el Juez de Distrito manda prevenir al promovente para que dentro del término de tres días corrija las irregularidades advertidas, llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que correspondan o presente las copias necesarias, apercibiéndolo de las consecuencias que su incumplimiento acarrea y ordenando que se forme cuaderno de antecedentes y se registre en el libro auxiliar. Es oportuno destacar que en este acuerdo deben precisarse con claridad las irregularidades y deficiencias, con objeto de que el promovente pueda subsanarlas oportuna y correctamente.

"Resumiendo lo expuesto, queda claro que el acuerdo del Juez contiene los siguientes puntos esenciales: 1o. La prevención al promovente para que actúe en una forma determinada en relación a su demanda; 2o. El señalamiento de las irregularidades, omisiones o imprecisiones en que hubiera incurrido; 3o. El término que tiene para subsanarlas; y, 4o. El apercibimiento de que se tendrá por no interpuesta la demanda si no se cumple en tiempo con lo prevenido.

"La redacción de este acuerdo debe cuidarse para que el promovente sepa exactamente qué es lo que tiene que hacer. Un acuerdo mal redactado, en el que no se utilicen con propiedad las palabras o los signos de puntuación, origina confusión e impide que se dé cumplimiento cabal a la prevención. Muchas veces hemos conocido de revisiones en contra de acuerdos que tienen por no interpuesta la demanda, notoriamente injustos porque se basan en prevenciones poco claras que desconciertan al promovente. Un elemental sentido de justicia indica que estos acuerdos no deben ser trampas legales para quie-



nes acuden a la vía constitucional, que en su origen se concibió como un procedimiento sin complicaciones, sino providencias tendientes a que se cumplan con exactitud los presupuestos de la ley, con un verdadero sentido de orientación.

"Por último, los acuerdos que tienen prevenciones se notifican en forma personal a los promoventes, como ahora lo establece el tercer párrafo de la fracción II del artículo 28 de la Ley de Amparo, que fue adicionado en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 16 de enero de 1984, precisamente para que tengan cabal conocimiento de lo requerido, finalidad que también obliga a cuidar que al hacer esa notificación personal el actuario cumpla con lo dispuesto por el artículo 30 de la propia ley.

"Ahora bien, si el promovente no llena los requisitos omitidos, no hace las aclaraciones conducentes, no subsana las irregularidades advertidas o no presenta las copias requeridas dentro del término señalado, el Juez de Distrito tendrá por no interpuesta la demanda, ya que en esta materia el acto reclamado sólo puede afectar el patrimonio o los derechos patrimoniales del quejoso, por lo que no se está en el caso de excepción previsto en el artículo 146, en el cual, transcurrido el término señalado sin que se dé cumplimiento a lo ordenado, el Juez mandará correr traslado al Ministerio Público por el término de 24 horas y en vista de lo que éste exponga, admitirá o desechará la demanda dentro de igual término, según fuere procedente.

"En contra del acuerdo que tiene por no interpuesta la demanda de amparo indirecto, procede el recurso de revisión conforme a la fracción I del artículo 83 de la Ley de Amparo, que se interpone por conducto del Juez de Distrito dentro del término de diez días antes señalado.'

"(*El Juicio de Amparo Indirecto en Materia de Trabajo*, César Esquinca Muñoa, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1996, pp.147 a 149).

"Ahora bien, para resolver el punto de contradicción, deben distinguirse dos situaciones en cuanto al escrito que pretenda cumplir con la prevención (dentro del término de los tres días hábiles):

"1. Que sea presentado el primero o segundo día.



"2. Que sea presentado el último día.

"Para efectos de resolver el punto a estudio, importa el supuesto marcado con el número 1, es decir, si el escrito que pretende dar respuesta a la prevención hecha por el Juez de Distrito se presenta el primer o segundo día de los tres señalados en el artículo 146 de la Ley de Amparo, lo anterior para el efecto de saber si en el acuerdo que recaiga sobre ese escrito deba especificarse si se cumplió o no lo solicitado; o bien, señalar que sólo se tiene por recibido y que se emitirá la calificación correspondiente al vencimiento de dicho término.

"Para resolver el problema, en primer lugar, debe tenerse presente que conforme al artículo 2o. de la Ley de Amparo, aplicando también supletoriamente el artículo 62 del Código Federal de Procedimientos Civiles, todo escrito que presente cualquier parte dentro del juicio de amparo deberá acordarse, por regla general, a más tardar al día siguiente.

"Ese artículo establece:

"'Artículo 62.' (se transcribe).

"Así, al escrito a través del cual se pretenda cumplir una prevención respecto de la demanda de garantías, presentado dentro del primer o segundo día del término ya indicado necesariamente deberá recaer un acuerdo a más tardar al día siguiente.

"Ahora bien, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

"'Artículo 17.' (se transcribe).

"Dicho artículo ha sido interpretado en diversas ocasiones por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las cuales, para lo que aquí interesa, destaca la siguiente tesis:

"ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVER-



SOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.' (se transcribe).

"Atendiendo al principio derivado del artículo 17 constitucional de justicia pronta y expedita, además del de economía procesal, el acuerdo que recaiga al escrito o las copias con las que se pretende cumplir la prevención el primer o segundo día del término que refiere el artículo 146 de la Ley de Amparo, debe indicar no sólo que se tiene por presentado el escrito o las copias solicitadas, sino además, si con ello se cumplió o no lo ordenado, pues sería contrario a tales principios, dictar uno donde sólo se tengan por presentados el escrito o las copias y esperar el vencimiento de los tres días señalados en la prevención, para emitir otro.

"En efecto, de cumplir con lo ordenado, se admitirá la demanda iniciándose el trámite respectivo, ahorrando uno o dos días en la duración del juicio.

"De no cumplir con la prevención, en el acuerdo de mérito se anotarán las razones que llevaron a esa conclusión, esperando, entonces sí, el vencimiento del término fijado por el artículo 146 de la Ley de Amparo, para que una vez transcurrido éste, emitir otro acuerdo en el que se determine lo conducente.

"Ello, en virtud de que el término fijado en ese numeral de la Ley de Amparo, al incidir en la admisión de la demanda y, en consecuencia, en el trámite del juicio de amparo, que es lo que pretende el promovente a fin de que se respeten las garantías que otorga la Constitución Federal que considera violadas, es en su beneficio y no en su perjuicio.

"Aunado a lo anterior, como lo advierte el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:

"1. Al tratar de cumplir la prevención, el promovente no adopta una actitud pasiva ni desinteresada.

"2. De enterarse de las razones que llevan al Juez a tener por no satisfecha la prevención que hizo, se da oportunidad al promovente de cumplir debidamente con lo solicitado, aunque con un estrecho margen de tiempo.



"3. Se le dejaría en estado de indefensión al promovente, al no poder conocer las razones por las que el escrito o las copias no reúnen lo solicitado por el Juez, estando aún en tiempo para remediarlo.

"Lo anterior coincide con los criterios del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación últimamente adoptados, en los cuales se advierte una constante tendencia a emitir nuevas consideraciones las cuales buscan abrir más la procedencia del amparo a fin de que, eliminando requisitos y tecnicismos o superando conceptos tradicionales, se logre la protección que los promoventes buscan a través del amparo.

"Respecto de esta tendencia, a manera de ejemplo, se anotan las siguientes tesis y jurisprudencias:

"'AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.' (se transcribe).

"'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.' (se transcribe).

"'AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR.' (se transcribe).

"Incluso, en cuanto al tema propio de las prevenciones en amparo, existe la siguiente jurisprudencia:

"'DEMANDA DE AMPARO. SI DE SU ANÁLISIS INTEGRAL SE VE LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE, EL JUEZ DEBE PREVENIR AL QUEJOSO PARA DARLE OPORTUNIDAD DE REGULARIZARLA.' (se transcribe).



"La misma tendencia que busca evitar tecnicismos, se advierte desde tiempo atrás, 'extendiendo' el término de los tres días referidos ahora en el artículo 146 de la Ley de Amparo.

"Efectivamente, la anterior Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el 'Amparo civil. Revisión del auto de suspensión 153/36. A. de Robertson Amparo', el ocho de mayo de mil novecientos treinta y seis emitió la siguiente tesis:

"DEMANDA DE AMPARO, ACLARACIÓN DE LA.' (se transcribe).

"En la ejecutoria respectiva se aclara: (transcribe ejecutoria).

"Así, conforme a lo explicado en este considerando, debe prevalecer el criterio adoptado por esta Segunda Sala, coincidente con el del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 195 de la Ley de Amparo, debe regir con carácter jurisprudencial, en los siguientes términos:

"AMPARO. ACLARACIÓN DE DEMANDA. SI LA PROMOCIÓN DE CUMPLIMIENTO SE PRESENTA ANTES DEL TÉRMINO, EL JUEZ DEBE ACORDAR SI SE ACATÓ LA PREVENCIÓN, SEÑALANDO, EN SU CASO, LAS OMISIONES, PARA DAR OPORTUNIDAD AL PROMOVENTE DE SUBSANARLAS, PERO DENTRO DE AQUEL TÉRMINO.'."

Ese criterio fue retomado por el Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 411/2011, que dio origen a la tesis jurisprudencial 1a./J. 39/2012 (10a.), de rubro: "ACLARACIÓN DE DEMANDA DE AMPARO. EL AUTO QUE RECAE A LA PROMOCIÓN DEL QUEJOSO PRESENTADA ANTES DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO CONCEDIDO PARA HACERLA, PERO SIN CUMPLIR CON LAS PREVENCIÓNES IMPUESTAS, DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE."² en la que estableció que el acuerdo que recae a la promoción del quejoso presentada antes

² Décima Época. Registro digital: 2000702. Instancia: Primera Sala. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, materia común, tesis 1a./J. 39/2012 (10a.), página 400.



del vencimiento del plazo concedida para hacerla, pero sin cumplir con las prevenciones impuestas debe notificarse personalmente, con el fin de asegurar el conocimiento fehaciente y oportuno de dichas razones por el agraviado y evitar que se vuelva nugatorio su derecho a subsanar las deficiencias detectadas cuando aún está en tiempo para hacerlo.

Por su parte, el procedimiento administrativo de otorgamiento de concesión para la instalación y operación de estaciones de radio de uso social, que fue el que dio origen a los criterios divergentes, se rige bajo la siguiente estructura y finalidad.

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en su título cuarto, establece los lineamientos y requisitos generales para expedir el título de concesión para prestar todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión, entre las que se encuentra la de uso social.³

³ "Artículo 67. De acuerdo con sus fines, la concesión única será:

"I. Para uso comercial: Confiere el derecho a personas físicas o morales para prestar servicios públicos de telecomunicaciones y de radiodifusión, con fines de lucro a través de una red pública de telecomunicaciones;

"II. Para uso público: Confiere el derecho a los Poderes de la Unión, de los Estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público para proveer servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para el cumplimiento de sus fines y atribuciones.

"Bajo este tipo de concesiones se incluyen a los concesionarios o permisionarios de servicios públicos, distintos a los de telecomunicaciones o de radiodifusión, cuando éstas sean necesarias para la operación y seguridad del servicio de que se trate.

"En este tipo de concesiones no se podrán explotar o prestar con fines de lucro servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión o capacidad de red, de lo contrario, deberán obtener una concesión para uso comercial;

"III. Para uso privado: Confiere el derecho para servicios de telecomunicaciones con propósitos de comunicación privada, experimentación, comprobación de viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo o pruebas temporales de equipos sin fines de explotación comercial, y

"IV. Para uso social: Confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. Quedan comprendidas en esta categoría las concesiones comunitarias y las indígenas; así como las que se otorguen a instituciones de educación superior de carácter privado.

"Las concesiones para uso social comunitaria, se podrán otorgar a organizaciones de la sociedad civil que no persigan ni operen con fines de lucro y que estén constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad.

"Las concesiones para uso social indígena, se podrán otorgar a los pueblos y comunidades indígenas del país de conformidad con los lineamientos que emita el instituto y tendrán como fin la promo-



Los artículos 67, párrafo tercero, y 85, párrafo tercero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁴ establecen la obligación del instituto de emitir lineamientos de carácter general relativos a los términos en que deberán acreditarse los requisitos previstos para el otorgamiento de concesiones de uso social comunitarias e indígenas.

Los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, emitidos por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones y publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de julio de dos mil quince contienen diversas disposiciones aplicables al otorgamiento de concesiones y el procedimiento para obtenerlas.

En el capítulo II, denominado "*De las concesiones únicas*" se establecen los requisitos que deben proporcionar y acreditar los interesados en obtener cualquiera de las concesiones únicas.

En el diverso capítulo V, sección I, denominada "*Procedimiento*", se desarrolla la forma en que debe presentarse la solicitud para el otorgamiento de una concesión, los formatos aplicables, entre otros aspectos.⁵

ción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas."

⁴ "Artículo 67. ...

"Las concesiones para uso social indígena, se podrán otorgar a los pueblos y comunidades indígenas del país de conformidad con los lineamientos que emita el instituto y tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas."

"Artículo 85. ...

"El instituto determinará mediante lineamientos de carácter general los términos en que deberán acreditarse los requisitos previstos en este artículo y, en el caso de concesiones comunitarias e indígenas, estará obligado a prestar asistencia técnica para facilitarles el cumplimiento de dichos requisitos, los cuales serán acordes a las formas de organización social y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas."

⁵ "Artículo 13. Las solicitudes para el otorgamiento de las concesiones a que se refieren los lineamientos deberán ser presentadas en la oficialía de partes del instituto dirigidas al titular de la Unidad de Concesiones y Servicios, utilizando los formatos anexos a los presentes lineamientos.



"Los formatos que correspondan deberán ser adjuntados a la solicitud, de manera impresa y digital (disco compacto o dispositivo USB, entre otros) conforme a los archivos electrónicos que podrán ser obtenidos de la página de Internet del instituto.

"Asimismo, la documentación que se deba anexar a la solicitud deberá estar debidamente foliada y rubricada por el Interesado o su representante legal y acompañarla de manera digital conforme al párrafo anterior. En caso de que exista discrepancia entre la información impresa y la que se presente en el medio electrónico se requerirá al Interesado para que subsane la misma.

"Las comunidades integrantes de pueblos indígenas no se encontrarán obligadas a presentar la documentación referida de manera digital.

"La solicitud para obtener concesiones de espectro radioeléctrico para uso público o concesiones de espectro radioeléctrico para uso social en materia de radiodifusión solamente podrá ser presentada en los plazos previstos en el Programa Anual de Uso y Aprovechamiento de Bandas de Frecuencias que corresponda.

"Tratándose de concesiones de espectro radioeléctrico para uso comercial o concesiones de recursos orbitales para uso comercial y para concesiones de espectro radioeléctrico para uso privado o de concesiones de recursos orbitales para uso privado a que se refiere el artículo 76, fracción III, inciso a) de la ley, deberá estarse a los plazos previstos en las bases de licitación respectivas."

"Artículo 14. Tratándose de concesiones para uso social comunitaria y concesiones para uso social indígena, el instituto brindará asistencia técnica, a petición de parte, en materia jurídica, de ingeniería, y/o administrativa, antes de presentar la solicitud y durante el procedimiento para obtener las concesiones respectivas para la facilitación del cumplimiento de los requisitos correspondientes. Para solicitar la asistencia técnica, el interesado deberá contactar a través de un escrito libre, física o electrónicamente, a la unidad de concesiones y servicios del instituto a fin de indicar los datos de contacto para programar y brindar la asistencia requerida. En casos de necesidad justificada, dicha asistencia podrá ser requerida a través de una llamada telefónica en la que se brinden datos de contacto verificables.

"La asistencia técnica que brinde el instituto para que acrediten los requisitos establecidos en los presentes lineamientos, será acorde con los usos y costumbres de los pueblos indígenas."

"Artículo 15. En el supuesto de que se presenten dos o más solicitudes para obtener concesiones de espectro radioeléctrico para uso público o concesiones de espectro radioeléctrico para uso social relacionadas con las mismas bandas de frecuencias y la misma área de cobertura, el instituto deberá considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

"I. La fecha de la presentación de las solicitudes;

"II. La relación del proyecto con la consecución de los objetivos generales vinculados a la administración del espectro, previstos en el artículo 54 de la ley;

"III. El aprovechamiento de la capacidad de la banda de frecuencias para prestar el servicio;

"IV. La contribución a la función social de los servicios públicos, en cuanto a la protección, garantía y respeto de los derechos humanos de libertad de expresión, a la información y al libre acceso a las tecnologías de la información y comunicación;

"V. Compatibilidad del proyecto con el objeto del solicitante;

"VI. La capacidad técnica y operativa, así como sus fuentes de ingresos, y

"VII. Para el caso de concesiones de uso social indígena, el cumplimiento de los fines de promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos, la promoción de sus tradiciones, normas internas y el respeto a los principios de igualdad de género, para permitir la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas, y

"VIII. Para el caso de concesiones para uso social comunitaria, el cumplimiento y apego a los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad.



También señalan que tratándose de concesiones para uso social comunitaria y concesiones para uso social indígena, el instituto brindará asistencia técnica a petición de parte, en materia jurídica, de ingeniería y/o administrativa, antes de presentar la solicitud y durante el procedimiento para obtener concesiones respectivas para la facilitación del cumplimiento de los requisitos correspondientes.

Finalmente, en el capítulo V, sección II, denominada "*Procedimiento y prevenciones*" se señala que el instituto analizará, evaluará y resolverá la solicitud de concesión única dentro del plazo de sesenta días naturales contados a partir del día siguiente al en que dicha solicitud sea presentada.⁶

"Los elementos anteriormente descritos se analizarán en forma conjunta, no son excluyentes ni están citados por orden de importancia."

"Artículo 16. Las solicitudes presentadas al instituto para el otorgamiento de la concesión de espectro radioeléctrico para uso privado a que se refiere el artículo 76 fracción iii inciso b) de la ley, con excepción del servicio de radioaficionados, con fundamento en el segundo párrafo del artículo 82 de dicho ordenamiento, se resolverán en el orden de presentación, acorde con el cumplimiento de los requisitos previstos en los presentes lineamientos, previo pago de la contraprestación a que se refiere la Sección VII, del capítulo tercero del título cuarto de la ley."

⁶ "Artículo 17. El instituto analizará, evaluará y resolverá la solicitud de concesión única dentro del plazo de 60 (sesenta) días naturales contados a partir del día siguiente en que dicha solicitud sea presentada ante el instituto."

"Los plazos previstos en el presente artículo, no serán aplicables cuando la solicitud de concesión única esté relacionada con una solicitud de concesión de espectro radioeléctrico, en cuyo caso se estará a los plazos previstos para esta última."

"Artículo 18. El instituto analizará, evaluará y resolverá las solicitudes para la obtención de concesiones de espectro radioeléctrico para uso público, concesiones de espectro radioeléctrico para uso privado [artículo 76, fracción III, inciso b)] y concesiones de espectro radioeléctrico para uso social, entre las cuales se incluyen las concesiones de uso social comunitarias y las concesiones de uso social indígenas, en materia de telecomunicaciones, así como las solicitudes de concesiones de recursos orbitales, dentro de los 120 (ciento veinte) días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud. en caso de que el interesado requiera además de una concesión única, ésta se otorgará en el mismo acto que se otorgue la concesión de espectro radioeléctrico respectiva."

"Tratándose de recursos orbitales obtenidos mediante el procedimiento previsto en los artículos 96 y 97 de la ley a favor del Estado Mexicano, el plazo para resolver sobre el otorgamiento de la correspondiente concesión será de 120 (ciento veinte) días hábiles a partir de que la Secretaría notifique al instituto que ha obtenido la prioridad del recurso orbital ante la UIT."

"Artículo 19. El instituto analizará, evaluará y resolverá las solicitudes para la obtención de concesiones de espectro radioeléctrico para uso público y concesiones de espectro radioeléctrico para uso social, entre las cuales se incluyen las concesiones de uso social comunitarias y las concesiones de uso social indígenas, en materia de radiodifusión dentro de los 90 (noventa) días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud."

"Artículo 20. En caso de que el instituto no emita la respuesta correspondiente dentro del plazo señalado la solicitud se entenderá resuelta en sentido negativo."



Y tratándose de la obtención de concesión de espectro radioeléctrico para uso social, el instituto analizará, evaluará y resolverá las solicitudes dentro del plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud.

Asimismo, disponen que cuando la solicitud correspondiente no contenga los datos y/o información requeridos, en cualquier momento el instituto prevendrá al interesado por escrito, para que dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación correspondiente, subsane la omisión o defecto correspondiente; dicho plazo podrá ser prorrogado en una sola ocasión por un periodo igual a solicitud del interesado, la cual deberá ser presentada mediante escrito libre dentro del término concedido. El plazo para resolver las solicitudes de concesión se suspenderá al surtir efectos la notificación de la prevención que corresponda y se reanudará el día siguiente al en que el solicitante desahogue lo correspondiente.

"Artículo 21. Cuando la solicitud correspondiente no contenga los datos y/o información requeridos en los presentes lineamientos, en cualquier momento el instituto prevendrá al Interesado por escrito, para que dentro del plazo de 30 (treinta) días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación correspondiente, subsane la omisión o defecto correspondiente. Dicho plazo podrá ser prorrogado en una sola ocasión por un periodo igual a solicitud del Interesado, la cual deberá ser presentada mediante escrito libre dentro del término concedido.

"El plazo con que cuenta el instituto para resolver las solicitudes de concesión se suspenderá al surtir efectos la notificación de la prevención que corresponda y se reanudará al día siguiente en que el solicitante desahogue lo correspondiente.

"Cuando el interesado no desahogue la prevención realizada dentro del plazo referido en el primer párrafo, el instituto desechará el trámite."

"Artículo 22. En caso de que el instituto resuelva otorgar la concesión, en el mismo acto en el que le notifique al Interesado la resolución correspondiente, le requerirá del pago de derechos o aprovechamientos, que en su caso correspondan, por concepto de expedición del título de concesión respectivo, a efecto de que el Interesado dentro de un plazo no mayor a 20 (veinte) días hábiles, lo presente ante la oficialía de partes del instituto. Cumplido lo anterior, el instituto entregará al interesado el título de concesión respectivo dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles."

"Artículo 23. Una vez que sea otorgada la concesión a las que se refieren (sic) los presentes lineamientos, el instituto, en el término de 15 (quince) días hábiles contados a partir de la notificación del título de concesión respectivo, inscribirá el mismo en el Registro Público de Concesiones. En el supuesto de consolidación de concesiones, el instituto asignará un nuevo Folio Electrónico y cancelará los Folios Electrónicos de las concesiones que hayan sido objeto de la consolidación conducente. En el supuesto de transición a una concesión única para uso comercial, se mantendrá el mismo Folio Electrónico."



También señalan que cuando el interesado no desahogue la prevención realizada dentro del plazo previsto, el instituto desechará el trámite.

Por otra parte, el artículo 6 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁷ establece en lo que interesa, que a falta de disposición expresa en la ley o en los tratados internacionales se aplicarán supletoriamente, entre otros ordenamientos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, en su título tercero "*Del procedimiento administrativo*", capítulo primero "*Disposiciones generales*" contiene diversos lineamientos aplicables a la función administrativa y al procedimiento que se desarrolla ante ésta.

Las diversas disposiciones contenidas en ese capítulo normativo establecen:⁸

⁷ "Artículo 6. A falta de disposición expresa en esta ley o en los tratados internacionales se aplicarán supletoriamente:

"I. La Ley General de Bienes Nacionales;

"II. La Ley de Vías Generales de Comunicación;

"III. La Ley Federal de Protección al Consumidor;

"IV. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

"V. El Código de Comercio;

"VI. El Código Civil Federal;

"VII. El Código Federal de Procedimientos Civiles, y

"VIII. Las leyes generales en materia electoral.

"Los asuntos que no tengan previsto un trámite específico conforme a la Ley Federal de Competencia Económica o esta ley, se tramitarán conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo."

⁸ "Artículo. 12. Las disposiciones de este título son aplicables a la actuación de los particulares ante la administración pública federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa."

"Artículo. 13. La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe."

"Artículo. 14. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada."

"Artículo. 15. La administración pública federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

"Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su



representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

"El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos."

"Artículo. 15-A. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:

"I. Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

"II. Todo documento original puede presentarse en copia certificada y éstos podrán acompañarse de copia simple, para cotejo, caso en el que se regresará al interesado el documento cotejado;

"III. En vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos, y

"IV. Excepto cuando un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o entregar juegos adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite correspondiente, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la propia dependencia u organismo descentralizado, aun y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa, incluso si se trata de un órgano administrativo desconcentrado."

"Artículo. 16. La administración pública federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

"I. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;

"II. Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes;

"III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;

"IV. Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;

"V. Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;

"VI. Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;

"VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;

"VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;

"IX. Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y

"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 resolucio-



- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte.

- La administración pública federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley. Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo al que se dirigen y lugar y fecha de su emisión; el escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital. El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga otra cosa respecto de algún trámite:

- Los trámites deberán presentarse solamente en original, y sus anexos, en copia simple, en un tanto. Si el interesado requiere que se le acuse recibo, deberá adjuntar una copia para ese efecto;

nes 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. 18. El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta ley."



- Todo documento original puede presentarse en copia certificada y éstos podrán acompañarse de copia simple, para cotejo, caso en el que se regresará al interesado el documento cotejado;

- En vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general, de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos; y,

- Excepto cuando en un procedimiento se tenga que dar vista a terceros, los interesados no estarán obligados a proporcionar datos o entregar juegos adicionales de documentos entregados previamente a la dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal ante la que realicen el trámite correspondiente, siempre y cuando señalen los datos de identificación del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realicen ante la propia dependencia u organismo descentralizado, aun y cuando lo hagan ante una unidad administrativa diversa, incluso si se trata de un órgano administrativo desconcentrado.

- La administración pública federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

- Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;

- Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes;

- Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;

- Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos;



- Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución;
- Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando;
- Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;
- Tratar con respeto a los particulares y a facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y,
- 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.
- 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.
- El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en esta ley.



Como se advierte, el ordenamiento en examen regula la presentación, el trámite y la resolución del procedimiento administrativo que se sustancia ante la administración pública federal.

El texto original de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no contenía disposición alguna que permitiera realizar una prevención cuando el escrito presentado por un particular no cumpliera con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables.

La evolución normativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo surgida a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis,⁹ introdujo el artículo 17-A de la mencionada ley, en el cual se estableció que cuando el escrito inicial no contenga datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la autoridad deberá prevenir al interesado, por escrito y una sola vez, para que dentro del plazo de cinco días subsane tal omisión.¹⁰

En la iniciativa formulada por el titular del Poder Ejecutivo, de veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y seis, la cual, aun cuando no es vinculante, sí es orientadora, al tenor de la tesis P. III/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LEYES. ALCANCE DEL CONTENIDO DE

⁹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

¹⁰ (Adicionado, D.O.F. 24 de diciembre de 1996)

"Artículo 17-A. Cuando el escrito inicial no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la autoridad deberá prevenir al interesado, por escrito y por una sola vez, para que dentro del término de cinco días hábiles subsane la omisión. Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, dicha prevención deberá hacerse a más tardar dentro del primer tercio del plazo de respuesta de la autoridad y, cuando éste no sea expreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial.

"Notificada la prevención, se suspenderá el plazo para que la autoridad administrativa resuelva y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en que el interesado conteste. En el supuesto de que no se desahogue la prevención en el término señalado, la autoridad desechará el escrito inicial.

"Si la autoridad no hace el requerimiento de información dentro del plazo correspondiente, no podrá rechazar el escrito inicial por incompleto."



LOS DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL PROCESO LEGISLATIVO PARA FIJAR SU SENTIDO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 98, con número de registro digital: 179277, se indicó lo siguiente:

"Procesos legislativos

"Exposición de motivos

"Cámara de Origen: Senadores

"Exposición de motivos

"México, D.F., a 26 de noviembre de 1996

"Iniciativa del Ejecutivo

"Ciudadanos secretarios de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión

"Presentes

"El crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la Nación, debe ser sólido, dinámico, permanente y equitativo. Éstos son los postulados que el Constituyente Permanente plasmó en nuestro Máximo Texto como responsabilidad del Estado, rector del desarrollo nacional, los cuales requieren para su cabal plenitud de un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente, indispensable para aumentar la capacidad competitiva de las empresas, alentar la inversión productiva y por lo tanto, propiciar la creación de más y mejores empleos en el sector industrial y en el de servicio.

"En el logro de dichos objetivos la desregulación económica ha constituido un instrumento fundamental, pues fomenta la competencia interna en condiciones equitativas, elimina el lastre de los trámites y requisitos onerosos e innecesarios, supera normas inadecuadas que obstruyen o entorpecen la actividad



productiva de los particulares y a su vez allana el camino para que la autoridad cumpla con la obligación de brindar a la población un trato conforme a los principios de legalidad y eficiencia que deben caracterizar al servicio público.

"Como resultado de dicha tarea, en el periodo ordinario anterior de sesiones de este Honorable Congreso correspondiente al presente año, esa supremacía aprobó diversas reformas a ordenamientos civiles y mercantiles con el objetivo de superar rezagos normativos que ocasionaban dilaciones y entorpecimiento a la administración de justicia. Toca ahora continuar la tarea de brindar certidumbre y seguridad jurídica a los diversos agentes económicos, a través de acciones de desregulación en el ámbito federal para eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad, así como el exceso de trámites para permitir de esta manera a las empresas –especialmente a las micro, pequeñas y medianas– concentrar su atención y esfuerzo en la producción y en las ventas.

"La iniciativa que someto a su consideración, recoge las inquietudes expresadas en el seno del Consejo para la Desregulación Económica, órgano que surge en el contexto de la Alianza para la Recuperación Económica. Dicho consejo se encuentra integrado por representantes de los sectores público, social y privado, y está abocado a la revisión de los requisitos y trámites que se desahogan ante cada una de las dependencias y entidades de la administración pública, con el objeto de establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas.

"Recientemente se concluyó la revisión de los trámites que corresponde aplicar a las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores, y con ello se inició la corrección de procedimientos mediante reformas a reglamentos y acuerdos secretariales. Sin embargo, algunos aspectos contemplados en leyes diversas requieren necesariamente de su reforma, a fin de eliminar trámites permitir su realización a través de correo o mensajería, sustituir permisos por avisos, establecer o reducir plazos de respuesta por parte de la autoridad, incorporar la afirmativa o negativa ficta y reducir o eliminar requisitos, entre otros.

"En virtud de lo anterior la presente iniciativa de reformas prevé modificaciones a las leyes de Procedimiento Administrativo, de Metrología y Normalización,



Minera, de Inversión Extranjera, a la Ley General de Sociedades Mercantiles y al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

"Ley Federal de Procedimiento Administrativo

"Las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se presentan a su consideración tienen como finalidad agilizar los procedimientos administrativos y otorgar al particular una mayor seguridad jurídica. Para ello se propone realizar las siguientes modificaciones.

"...

"5) Con el fin de evitar que los trámites que se realizan ante la autoridad se dilaten innecesariamente cuando las solicitudes no se encuentren debidamente requisitadas, se establece la obligación de la autoridad de requerir al particular para que subsane las irregularidades dentro de los cinco días hábiles siguientes al requerimiento. Dicho requerimiento deberá hacerse dentro del primer tercio del plazo legal de respuesta de la autoridad o, en su defecto, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial. En caso de que el particular no subsane las irregularidades, la autoridad deberá resolver de inmediato desechando la solicitud correspondiente.

"Si la autoridad no lleva a cabo el requerimiento mencionado dentro del plazo que se indica, no podrá desechar la solicitud por falta de información adicional, o bien, porque no esté debidamente requisitada."

Como se ve, en el documento transcrito se apuntó que con el fin de evitar que los trámites que se realizan ante la autoridad se dilaten innecesariamente cuando las solicitudes no se encuentren debidamente requisitadas, se establecía la obligación de la autoridad de requerir al particular para que subsanara las irregularidades.

Esa porción normativa fue objeto de modificación, en virtud del Decreto por el que se reforma la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicado en el



Diario Oficial de la Federación el diecinueve de abril de dos mil, para establecer que cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.

Lo anterior, se corrobora con el texto de la porción normativa:

(Reformado, D.O.F. 19 de abril de 2000)

"Artículo 17-A. Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.

"Salvo que en una disposición de carácter general se disponga otro plazo, la prevención de información faltante deberá hacerse dentro del primer tercio del plazo de respuesta o, de no requerirse resolución alguna, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito correspondiente. La fracción de día que en su caso resulte de la división del plazo de respuesta se computará como un día completo. En caso de que la resolución del trámite sea inmediata, la prevención de información faltante también deberá hacerse de manera inmediata a la presentación del escrito respectivo.

"De no realizarse la prevención mencionada en el párrafo anterior dentro del plazo aplicable, no se podrá desechar el trámite argumentando que está incompleto. En el supuesto de que el requerimiento de información se haga en tiempo, el plazo para que la dependencia correspondiente resuelva el trámite



se suspenderá y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en el que el interesado conteste."

Como se observa, la regla incorporada por el creador de la norma conservó su esencia sustancial sobre la prevención al gobernado para regularizar el trámite relativo.

Lo hasta aquí expuesto permite a este órgano colegiado establecer que ni los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión expedidos por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, ni el artículo 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contienen alguna previsión en el sentido de que cuando se desahogue la prevención formulada antes del vencimiento del plazo otorgado, la autoridad deba acordar de inmediato y suspender el plazo de prevención para dar a conocer las deficiencias o requisitos faltantes al interesado.

Sin embargo, esa falta de previsión no puede conducir a que se aplique análogamente el criterio contenido en la tesis jurisprudencial 2a./J. 106/2003, de rubro: "AMPARO. ACLARACIÓN DE DEMANDA. SI LA PROMOCIÓN DE CUMPLIMIENTO SE PRESENTA ANTES DEL TÉRMINO, EL JUEZ DEBE ACORDAR SI SE ACATÓ LA PREVENCIÓN, SEÑALANDO, EN SU CASO, LAS OMISIONES, PARA DAR OPORTUNIDAD AL PROMOVENTE DE SUBSANARLAS, PERO DENTRO DE AQUEL TÉRMINO.", pues los fundamentos jurídicos en que el Alto Tribunal sustentó su decisión no son aplicables a los procedimientos tramitados en sede administrativa.

En efecto, existe una distinción esencial entre la sustanciación de los medios de control constitucional como el juicio de amparo y los procedimientos administrativos tramitados en sede administrativa con el fin de obtener una concesión de espectro radioeléctrico para uso social, pues persiguen una finalidad distinta y su trámite es diverso.

Efectivamente, el juicio de amparo se tramita en vía jurisdiccional federal con el fin de obtener una sentencia que defina la constitucionalidad de normas



generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y se tramita conforme a las reglas previstas en la Ley de Amparo.

A este contexto se refiere el Alto Tribunal cuando apoya su criterio en un elemental sentido de justicia, ya que se entiende que tuvo como finalidad continuar con la tendencia de hacer más eficaz el juicio de amparo, eliminando requisitos y tecnicismos o superando conceptos tradicionales, para privilegiar el derecho fundamental de defensa y de acceso a la justicia de los gobernados, derechos que se encuentran vinculados directamente con el derecho a la tutela jurisdiccional consagrado en el artículo 17 constitucional.

En cambio, el procedimiento administrativo para obtener una concesión de espectro radioeléctrico para uso social, que se tramita en sede administrativa conforme a lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y en forma supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con el propósito de obtener una concesión de uso social, es de aquellos en los que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, es decir, se trata de un procedimiento cuya finalidad es analizar la solicitud de un gobernado y valorar si cumple o no con los requisitos de la normatividad para que se le expida un título de concesión que ampliará la esfera de derechos del solicitante.

A partir entonces, de la naturaleza de los procedimientos en examen, no se advierte una semejanza suficiente para sustentar la aplicación analógica de la tesis jurisprudencial invocada.

En efecto, conforme a los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, tratándose de la obtención de concesión de espectro radioeléctrico para uso social, el instituto analizará, evaluará y resolverá las solicitudes dentro del plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud.



Y en los casos donde la solicitud correspondiente no contenga los datos y/o información requeridos, en cualquier momento el instituto puede prevenir al interesado por escrito, para que dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación correspondiente, subsane la omisión o defecto correspondiente.

Ese plazo puede ser prorrogado en una sola ocasión por un periodo igual, siempre y cuando lo solicite el interesado a través de un escrito que presente ante la autoridad dentro del término concedido, solicitando dicha prórroga.

Estas previsiones no son semejantes a las previstas en la ley que rige al juicio de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ pues en este último ordenamiento, la autoridad judicial cuenta con un plazo de veinticuatro horas para acordar la demanda; y de existir alguna irregularidad, debe requerir al promovente para

¹¹ "Artículo 112. Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite.

"En el supuesto de los artículos 15 y 20 de esta ley deberá proveerse de inmediato."

"Artículo 113. El órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y si existiera causa manifiesta e indudable de improcedencia la desechará de plano."

"Artículo 114. El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:

"I. Hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda;

"II. Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de esta ley;

"III. No se hubiere acompañado, en su caso, el documento que acredite la personalidad o éste resulte insuficiente;

"IV. No se hubiere expresado con precisión el acto reclamado; y

"V. No se hubieren exhibido las copias necesarias de la demanda.

"Si no se subsanan las deficiencias, irregularidades u omisiones de la demanda dentro del plazo de cinco días, se tendrá por no presentada.

"En caso de falta de copias, se estará a lo dispuesto por el artículo 110 de esta ley. La falta de exhibición de las copias para el incidente de suspensión, sólo dará lugar a la postergación de su apertura."

"Artículo 115. De no existir prevención, o cumplida ésta, el órgano jurisdiccional admitirá la demanda; señalará día y hora para la audiencia constitucional, que se celebrará dentro de los treinta días siguientes; pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta en términos del artículo 117 de esta ley; ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, tramitará el incidente de suspensión.

"Cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días."



que en el plazo de cinco días hábiles aclare o subsane las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse; y en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada.

Además de aplicar la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tampoco se observa alguna semejanza examinando el trámite mismo de los procedimientos, pues mientras en el juicio de amparo existe el deber del tribunal de proveer en un plazo muy breve las promociones de las partes, sobre la ley administrativa no rige una regla similar; sólo se encuentran los artículos 17 y 32 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,¹² según los cuales, a falta de disposición expresa, se tienen los plazos de tres meses para dictar las resoluciones y de diez días para notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes.

Además, la aplicación por analogía de la tesis jurisprudencial sería incompatible con la mecánica prevista por el artículo 17-A de la ley en análisis,¹³ toda vez que está concebida procesalmente con la intención de que las promociones

¹² "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."

¹³ "Artículo 17-A. Cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el trámite.

"Salvo que en una disposición de carácter general se disponga otro plazo, la prevención de información faltante deberá hacerse dentro del primer tercio del plazo de respuesta o, de no requerirse resolución alguna, dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito correspon-



no dilaten el trámite y la resolución del procedimiento, cuando ordena que, salvo disposición en contra, la prevención deba hacerse dentro del primer tercio del plazo de respuesta y que en caso de no hacerse con esta oportunidad, no podrá desecharse el trámite por incompleto.

De aplicarse por analogía el criterio jurisprudencial, se propiciaría la prolongación del trámite debido a la suspensión del plazo que derivaría del acuerdo recaído al desahogo de la prevención y a los tiempos necesarios para realizar la notificación personal.

Por estas razones, se estima incompatible la aplicación de la tesis jurisprudencial al caso en estudio.

Desde luego no se ignora que uno de los tribunales contendientes sustentó su determinación en la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos, reconocido en el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal¹⁴ y en diversos tratados internacionales, que ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.),

diente. La fracción de día que en su caso resulte de la división del plazo de respuesta se computará como un día completo. En caso de que la resolución del trámite sea inmediata, la prevención de información faltante también deberá hacerse de manera inmediata a la presentación del escrito respectivo. "De no realizarse la prevención mencionada en el párrafo anterior dentro del plazo aplicable, no se podrá desechar el trámite argumentando que está incompleto. En el supuesto de que el requerimiento de información se haga en tiempo, el plazo para que la dependencia correspondiente resuelva el trámite se suspenderá y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en el que el interesado conteste."

¹⁴ "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."



de rubro (sic): "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."¹⁵ y 2a./J. 35/2019 (10a.), de rubro (sic): "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO."¹⁶ en el sentido de que dicho principio exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.

Sin embargo, la obligación de los órganos judiciales de atender al principio de progresividad no tiene el alcance de considerar aplicable una jurisprudencia que interpreta una porción normativa diversa, cuando no existe una razón que permita homologar la respuesta jurídica.

Además, se considera que no se desatiende el principio de progresividad porque, por una parte, el artículo 16, fracciones VII y IX, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que la autoridad está obligada a proporcionar información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a las solicitudes que se propongan realizar los administrados y, por la otra, el artículo 14 de los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, establece la obligación del instituto a brindar asistencia técnica, a petición de parte, en materia jurídica, de ingeniería, y/o administrativa, antes de presentar la solicitud y durante el procedimiento para obtener las concesiones respectivas para la facilitación del cum-

¹⁵ Décima Época. Registro digital: 2015305. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189. Instancia: Primera Sala. Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Publicación: viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, materia constitucional, tesis 1a./J. 85/2017 (10a.).

¹⁶ Décima Época. Registro digital: 2019325. Instancia: Segunda Sala. Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, materias constitucional y común, tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), página 980 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas.



plimiento de los requisitos correspondientes; de manera que el particular tiene a su alcance la posibilidad de contar con asistencia, información u orientación para seguir el trámite correspondiente.

En mérito de lo anterior, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

CONCESIÓN DE ESPECTRO RADIOELÉCTRICO PARA USO SOCIAL. EN LA PREVENCIÓN QUE SE REALIZA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA OBTENERLA, NO ES APLICABLE ANALÓGICAMENTE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 106/2003 POR SER DE NATURALEZA DISTINTA AL JUICIO DE AMPARO. En la ejecutoria de la cual derivó la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 106/2003, se analizaron los artículos 146 de la Ley de Amparo abrogada y 62 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, y se determinó que cuando se hace una prevención para aclarar o subsanar una demanda de amparo y el quejoso antes del último día del plazo concedido para tal efecto, presenta un escrito mediante el cual pretenda cumplir con la prevención, el juzgador debe emitir en forma pronta un auto en el que tenga por presentado dicho escrito, así como señalar las omisiones o defectos que aún subsistan en caso de que con ese escrito no se cumpla con la prevención, para darle oportunidad de subsanarlos antes del vencimiento de ese plazo, para lo cual se debe considerar que el escrito aclaratorio presentado interrumpió el plazo respectivo y notificar personalmente el auto que señale lo que falta por desahogar. Ahora bien, las consideraciones de esa ejecutoria no pueden aplicarse por analogía al procedimiento administrativo para obtener una concesión, tramitado conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues no existen semejanzas entre el juicio de amparo y el procedimiento tramitado en sede administrativa para la creación de un acto, considerando que este último no está orientado a la defensa de derechos fundamentales ni existe en él el deber de la autoridad de proveer de manera casi inmediata a las promociones de las partes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, en los términos de la tesis redactada en la parte final del último considerando de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE; remítase a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, la tesis de jurisprudencia aprobada por este Pleno 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, asimismo envíese testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados en esta contradicción y, en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvieron mediante el uso de medios electrónicos los Magistrados integrantes del Pleno 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, por mayoría de tres votos de los Magistrados Rosa Elena González Tirado (presidenta), Rodrigo Mauricio Zerón De Quevedo y Urbano Martínez Hernández (ponente), con voto en contra de los Magistrados Eugenio Reyes Contreras y Gildardo Galinzoga Esparza, en atención al 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 ante la contingencia por el virus Covid-19, modificado por el diverso 25/2020 en cuanto a su periodo de vigencia. El Magistrado Pedro Esteban Penagos López estuvo ausente por licencia médica.

En términos de lo previsto en los artículos 68, 97, 110, 113, 118, 119 y 120 de la Ley Federal 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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



CONCESIÓN DE ESPECTRO RADIOELÉCTRICO PARA USO SOCIAL. EN LA PREVENCIÓN QUE SE REALIZA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA OBTENERLA, NO ES APLICABLE ANALÓGICAMENTE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 106/2003 POR SER DE NATURALEZA DISTINTA AL JUICIO DE AMPARO.

En la ejecutoria de la cual derivó la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 106/2003, se analizaron los artículos 146 de la Ley de Amparo abrogada y 62 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, y se determinó que cuando se hace una prevención para aclarar o subsanar una demanda de amparo y el quejoso antes del último día del plazo concedido para tal efecto, presenta un escrito mediante el cual pretenda cumplir con la prevención, el juzgador debe emitir en forma pronta un auto en el que tenga por presentado dicho escrito, así como señalar las omisiones o defectos que aún subsistan en caso de que con ese escrito no se cumpla con la prevención, para darle oportunidad de subsanarlos antes del vencimiento de ese plazo, para lo cual se debe considerar que el escrito aclaratorio presentado interrumpió el plazo respectivo y notificar personalmente el auto que señale lo que falta por desahogar. Ahora bien, las consideraciones de esa ejecutoria no pueden aplicarse por analogía al procedimiento administrativo para obtener una concesión, tramitado conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues no existen semejanzas entre el juicio de amparo y el procedimiento tramitado en sede administrativa para la creación de un acto, considerando que este último no está orientado a la defensa de derechos fundamentales ni existe en él el deber de la autoridad de proveer de manera casi inmediata a las promociones de las partes.

PLENO 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.

PC.XXXIII.CRT. J/21 A (10a.)

Contradicción de tesis 4/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa Especiali-



zados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República. 30 de noviembre de 2020. Mayoría de tres votos de los Magistrados Rosa Elena González Tirado, Rodrigo Mauricio Zerón De Quevedo y Urbano Martínez Hernández. Ausente: Pedro Esteban Penagos López. Disidentes: Eugenio Reyes Contreras y Gildardo Galinzoga Esparza. Ponente: Urbano Martínez Hernández. Secretaria: Jeny Jahaira Santana Albor.

Criterios contendientes:

El sustentado 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, al resolver el amparo en revisión 207/2019, y el diverso sustentado por el Segundo 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, al resolver el amparo en revisión 139/2019.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 4/2019, resuelta por el Pleno 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.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 106/2003, de rubro: "AMPARO. ACLARACIÓN DE DEMANDA. SI LA PROMOCIÓN DE CUMPLIMIENTO SE PRESENTA ANTES DEL TÉRMINO, EL JUEZ DEBE ACORDAR SI SE ACATÓ LA PREVENCIÓN, SEÑALANDO, EN SU CASO, LAS OMISIONES, PARA DAR OPORTUNIDAD AL PROMOVENTE DE SUBSANARLAS, PERO DENTRO DE AQUEL TÉRMINO." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 133, con número de registro digital: 182896.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



EJECUTORIAS DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN EN SU CUMPLIMIENTO DEBE SEÑALÁRSELES COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, SALVO QUE HAYAN AGOTADO TODO EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA QUE SEÑALA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA, INCLUIDA, LA APLICACIÓN DE LOS MEDIOS DE APREMIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 17 DE NOVIEMBRE 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: JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ. SECRETARIA: MAURA SÁNCHEZ CERÓN.

Guanajuato, Guanajuato. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito correspondiente al día diecisiete de noviembre de dos mil veinte.

VISTOS para resolver los autos del expediente 2/2020, relativo a la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Por oficio 4220/2020 de veintiocho de febrero de dos mil veinte, presentado ante la Secretaría de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito el diez de marzo del citado año, la Juez Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 103/2019 y el sustentado por el



Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, al fallar el amparo en revisión administrativo 100/2019.

SEGUNDO.—**Trámite.** Por acuerdo de diez de marzo de dos mil veinte el Magistrado presidente del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito ordenó formar y registrar el expediente respectivo con el número de **contradicción de tesis 2/2020**, la admitió y solicitó a los Magistrados presidentes del Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del propio Circuito, copia certificada de las ejecutorias dictadas, respectivamente, de los amparos en revisión administrativo 103/2019 y 100/2019, así como el archivo electrónico; igualmente requirió a los referidos órganos si el criterio de cada uno de los asuntos se encontraba vigente, o en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados.

Mediante acuerdo de tres de septiembre de dos mil veinte, el presidente de este Pleno de Circuito ordenó la reanudación de los plazos procesales y el trámite físico del presente asunto en cumplimiento a lo ordenado en el cuaderno de varios 2020; y en virtud de que la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó sobre la inexistencia de alguna contradicción de tesis en la que el punto a dilucidar guarde relación con el tema que es materia de la presente contradicción de tesis, se ordenó turnar la **contradicción de tesis 2/2020** al Magistrado José Gerardo Mendoza Gutiérrez para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; y

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con 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, 41 Bis y 41 Ter, fracción I, 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, toda vez que se trata de una posible contradicción de criterios sustentados entre Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.



SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por la Juez Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato con residencia en la ciudad de Irapuato.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Resulta conveniente destacar los argumentos que integran los criterios contendientes para, a partir de ellos, estar en aptitud de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada.

Criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión administrativo 103/2019. El mencionado órgano colegiado resolvió lo siguiente:

"QUINTO.—**Síntesis de la resolución recurrida.**

"Precisó en primer lugar que, por acuerdo de cinco de marzo de dos mil diecinueve al advertir que la Cuarta Sala no había sido señalada como autoridad responsable en el juicio de amparo, requirió a la quejosa para que manifestara si era su deseo señalarla como tal y que al cumplir el referido requerimiento, la impetrante manifestó expresamente su voluntad de no hacerlo.

"Que la omisión de señalar a tal autoridad como responsable, actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 5, fracción II y 108, fracción III, de la Ley de Amparo; que la omisión de cumplir con la sentencia supone un acto complejo en el que interviene, al menos, el órgano jurisdiccional que la dictó y los funcionarios administrativos condenados a pagar las prestaciones.

"Que el estudio de la constitucionalidad del cumplimiento de una sentencia implica llamar a juicio a todas las autoridades omisas, con el objeto de que cada una, en lo individual y de acuerdo a la naturaleza de su participación, puedan rendir informe justificado para explicar su actuar pasivo en la observancia de la resolución. En el caso del tribunal, hizo referencia a su obligación de procurar la ejecución total de la sentencia y, por lo que ve a los funcionarios demandados, a satisfacer todas las pretensiones a que fueron condenados.



"Que en la tesis 2a./J. 1/2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adujo que las dependencias no pierden el carácter de autoridad responsable por figurar como demandadas en un juicio contencioso administrativo y que ante el incumplimiento de una sentencia en un juicio administrativo, éstas deben ser llamadas a juicio por los Jueces de Distrito.

"Que ello no implica que pudiera prescindir de tener como responsable al tribunal administrativo, dado que es el principal obligado de velar por la ejecución de la sentencia que éste dictó y, por tanto, a quien en mayor medida cabría reprochar su incumplimiento.

"Que de conformidad con el artículo 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato, el tribunal administrativo está facultado para gestionar el cumplimiento de sus determinaciones.

"Que ese dispositivo es un reflejo de la garantía de tutela judicial efectiva contemplada en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque la autoridad judicial como rectora del proceso, debe gestionar el cumplimiento de las determinaciones que emite, lo que supone su facultad de usar los medios de apremio para vencer la resistencia que alguna de las partes en conflicto pueda ofrecer.

"Que la ejecución de la sentencia dictada en el proceso administrativo hace que el tribunal y las autoridades demandadas se encuentren vinculadas de forma indivisible, en una sola relación sustantiva.

"Que es indispensable que ambas autoridades intervengan en el juicio de amparo, porque sólo así será posible decidir, en una sola sentencia, la situación jurídica que tendrá que prevalecer en relación con la omisión que la quejosa reclama.

"Que el juicio de amparo no es ajeno a los principios de la teoría general del proceso, por lo que las reglas del litisconsorcio pasivo son necesarias en el caso, debido a que hay un sujeto pasivo que puede oponer resistencia frente a las pretensiones que el sujeto activo deduzca en su contra.



"Que en el amparo el sujeto pasivo puede identificarse con la autoridad responsable, porque el Juez de amparo debe darle intervención para que rinda un informe con justificación, a través del cual pueda oponer resistencia frente a la pretensión de que su afectación se declare inconstitucional, lo que hace necesario que todas las autoridades que intervengan en el acto que el quejoso reclame, deban ser llamadas al juicio de amparo, como condición para dictar una sentencia constitucional válida.

"Que la omisión de señalar al tribunal administrativo como responsable impide integrar la litis del amparo, ya que la omisión que se reclama constituye un acto complejo que lo vinculó de forma indivisible con la actuación de los funcionarios municipales demandados en el proceso de origen.

"Apoyó sus razonamientos en la sentencia de este Tribunal Colegiado en el amparo en revisión 207/2018, en donde se revocó el fallo para reponer el procedimiento y requerir al promovente del juicio para que manifieste si desea señalar como responsable a una Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato. Ello en virtud de que en principio, es esa la autoridad encargada de realizar las gestiones necesarias para la observancia de sus determinaciones.

"Que si el Tribunal Colegiado hubiera considerado innecesario llamar como responsable al tribunal administrativo, hubiera estudiado de fondo la materia del recurso, porque la violación procesal que detectó no habría trascendido.

"...

"SÉPTIMO.—Estudio de los agravios.

"Es infundado el primero de los agravios e inoperantes el segundo y el tercero de los planteados.

"En primer término, es preciso destacar que la intención de la quejosa en el juicio de amparo radica en obtener el cumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en la que se le reconoció un derecho de pago.



"Ahora, para la observancia efectiva de una sentencia emitida por alguno de esos tribunales administrativos, deberá estarse a las disposiciones del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el que en sus artículos 321 a 323 dispone:

"Artículo 321. Cuando una sentencia ejecutoria sea favorable a un particular, el juzgador la notificará por oficio y sin demora alguna a las partes para su debido cumplimiento, previniéndolas para que informen sobre el cumplimiento que den a la sentencia respectiva y, en su caso, requerirá a la autoridad para que la cumpla.

"Se podrá tener por cumplida la sentencia mediante convenio celebrado por las partes, siempre y cuando la forma de cumplimiento no afecte el orden público, ni derechos de terceros, el cual surtirá todos sus efectos legales una vez que sea ratificado por el tribunal.'

"Artículo 322. Si dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya causado ejecutoria la sentencia, ésta no se cumpliera, el juzgador de oficio o a petición de parte, hará uso de los medios de apremio previstos por este código.

"Si una vez agotados los medios de apremio, persistiere el incumplimiento de la sentencia, el juzgador podrá decretar la destitución del servidor público que la incumplió. En caso de que el incumplimiento sea realizado por una autoridad que goce de fuero constitucional, se procederá conforme a la ley de la materia.'

"Artículo 323. Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, el juzgador podrá realizarlo en rebeldía de la demandada, salvo que se trate de actos discrecionales de la autoridad.'

"De lo transcrito se obtiene que cuando una sentencia ejecutoria es favorable, se notificará a la autoridad obligada y se requerirá su acatamiento. Que si dentro de los quince días a que causó ejecutoria la sentencia no ha sido observada, se aplicarán, de oficio o a petición de parte, los medios de apremio previstos en el propio código.



"Dispone que agotados esos medios de apremio –previstos en el artículo 27 del citado ordenamiento– ante la omisión de hacer valer el fallo, se podrá destituir al servidor público que la incumplió. Que de ser un funcionario público que goce de fuero constitucional, se procederá conforme a la ley correspondiente. Incluso, el tribunal podrá realizar, en rebeldía de la autoridad, el acto a que fue constreñida en la sentencia, salvo que se trate de actos discrecionales.

"Se concluye entonces, que es el órgano jurisdiccional quien debe imponer coactivamente las consecuencias jurídicas dispuestas en la ley a las autoridades que omitan atender los efectos del fallo condenatorio.

"Así, la obligación de pago establecida en una sentencia nace a partir del análisis realizado en sede jurisdiccional y, aun cuando las autoridades municipales demandadas en el proceso contencioso tienen la obligación de atender la condena judicial, es la propia autoridad jurisdiccional la encargada de velar por la observancia de sus determinaciones porque la legislación que regula ese proceso establece los medios legales a su alcance para exigir coactivamente su efectividad.

"Con esa base, debe concluirse que la obligación del cumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato recae no sólo en la autoridad demandada, sino también en el propio tribunal en la parte de vigilancia del correcto y oportuno acatamiento de las determinaciones judiciales.

"Ahora bien, es necesario tener presente que dentro del sistema jurídico mexicano, la garantía de tutela jurisdiccional se encuentra prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal. Ésta se define como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, para plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

"Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la



página 124, Tomo XXV, abril de 2007, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.'

"Ese derecho está vinculado a la ejecución eficaz de la sentencia, porque agotado el proceso, declarado el derecho (concluida la jurisdicción) y convertida la sentencia de condena en cosa juzgada, es decir, en una entidad indiscutible, debe culminarse con la obtención por parte del actor, del beneficio otorgado en la decisión jurisdiccional.

"Ante ello, el Juez de la causa está vinculado ineludiblemente a obtener la eficacia de su resolución, mediante la vigilancia de su cumplimiento.

"En efecto, el juzgador debe ser celoso de su fallo y adoptar de oficio –dado que la ejecución de una sentencia es un tema de orden público–, todas las medidas necesarias para promover el curso normal de la ejecución, pues en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en éstas se reconocan o declaren no serían otra cosa que meras manifestaciones sin alcance práctico ni efectividad alguna.

"Hasta aquí, puede advertirse que la eficacia de una sentencia radica en: (1) su observancia oportuna y completa, la que se obtiene a partir de los requerimientos que haga la autoridad jurisdiccional; y, (2) la debida atención que la autoridad condenada ponga en estas solicitudes.

"Esa doble perspectiva de las obligaciones de las autoridades inmiscuidas en el cumplimiento –jurisdiccional y demandada– constituye un vínculo indisoluble, porque ante la reticencia de la autoridad obligada existirá la coacción de la autoridad jurisdiccional para obtener su observancia.

"En otras palabras, no puede entenderse la obligación de hacer efectiva una sentencia sin la exigencia por parte de la autoridad jurisdiccional, porque el primero se obtiene siempre a consecuencia de lo segundo, de tal modo que para fijar y estudiar las causas de su incumplimiento, forzosamente se verificará el puntual proceder del tribunal que la emitió, a fin de saber si ha ejercido la



debida exigencia para ese fin, o ha permitido implícitamente la pasividad de la autoridad obligada.

"Lo anterior es concordante con los razonamientos expuestos por este Tribunal Colegiado al resolver los amparos en revisión administrativa 207/2018 y 71/2018 de los que derivó la tesis XVI.1o.A.185 A (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, Décima Época, página 2499, de rubro (sic) y texto siguientes:

"AMPARO CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. SI EL QUEJOSO DESIGNA COMO RESPONSABLE SÓLO A LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO DE ORIGEN, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE REQUERIRLO PARA QUE AMPLÍE SU DEMANDA Y MANIFIESTE SI SEÑALA TAMBIÉN CON ESE CARÁCTER AL ÓRGANO JURISDICCIONAL. El proceso administrativo regulado por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé una serie de medidas que el juzgador debe utilizar para vencer la posible contumacia de quienes están obligados a acatar el fallo correspondiente, las cuales pueden ir desde el apercibimiento, hasta dar vista al Ministerio Público. Así, es el propio órgano jurisdiccional quien, coactivamente, debe imponer las sanciones a la parte obligada, que regularmente es una autoridad administrativa, al ser el facultado para realizar las gestiones necesarias a fin de dar cumplimiento a la sentencia condenatoria. En estas condiciones, el juicio de amparo debe promoverse tanto contra los actos de la demandada en el juicio de origen, como del órgano jurisdiccional, por no cumplir con sus obligaciones de sancionar la rebeldía de aquélla. Por tanto, si se promueve amparo contra el incumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Administrativa local y en la demanda únicamente se designa como responsable a la autoridad demandada, el Juez de Distrito, al observar la participación de aquél, con el fin de lograr una eficaz administración de justicia y atender lo que en la demanda se pretende en su aspecto material, como lo es el cumplimiento de una sentencia, debe requerir al quejoso para que amplíe su escrito inicial y manifieste si lo señala como responsable y, ante la omisión de hacerlo, el Tribunal Colegiado de Circuito debe revocar la ejecutoria y ordenar la reposición del procedimiento."



"1. Omisión de cumplir el requerimiento

"Por lo que ve a la afirmación de la recurrente de que la Juez de Distrito sobreseyó en el juicio ante la omisión de cumplir con el requerimiento, es infundada su apreciación, porque la causa que dio origen al referido sobreseimiento no es la omisión del requerimiento por parte de la quejosa, sino la falta de señalamiento de la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato como autoridad responsable y la imposibilidad que ello genera para emitir una resolución con la litis debidamente integrada.

"En efecto, ante la omisión de señalar como autoridad responsable a la Cuarta Sala, la juzgadora requirió a la quejosa en el juicio de amparo indirecto para que, de ser su voluntad, la señalara como tal.

"Derivado de la negativa expresa de la aquí recurrente, la Jueza de Distrito admitió a trámite el juicio de amparo en el que, al dictar su resolución, precisó que al no contar con la posibilidad de tener a la Sala como responsable, dada la participación necesaria que cualquier ente jurisdiccional debe tener para hacer valer sus propias determinaciones, lo procedente era sobreseer en el juicio.

"2. Sala sin carácter de responsable

"En cuanto a que la Sala no es autoridad responsable porque ésta, a decir de la recurrente, ha realizado las gestiones necesarias para requerir la observancia de la sentencia, es ineficaz el argumento.

"Como se ha dicho al inicio de este estudio, el cumplimiento de una sentencia constituye una relación procesal compleja entre la autoridad obligada al acatamiento de aquélla –demandada– y la responsable de obtener esa observancia –autoridad jurisdiccional–.

"En esta relación, la obligación de velar por el efectivo acatamiento de las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales, por su naturaleza y las atribuciones legales que les han sido conferidas, no termina con la aplicación de los medios de apremio a su alcance.



"Considerarlo así, atentaría en contra del derecho de quien obtuvo una sentencia favorable a sus intereses.

"Es así porque el uso de los medios de apremio contemplados en la legislación administrativa puede ser utilizado de forma gradual por el tribunal jurisdiccional con la intención de garantizar el cumplimiento de sus propias determinaciones. De esta manera, la Sala puede aplicar multas posteriores, con un nivel pecuniario más alto, las cuales se traducirían en una responsabilidad mayor por el incumplimiento de esos requerimientos.

"Todo ello con independencia de que la recurrente refiera que la Sala ha sido proactiva en requerir a las autoridades demandadas, ya que esa situación será materia de estudio por parte del Juez de Distrito al emitir la sentencia de fondo, en la cual, con libertad de jurisdicción, deberá verificar si efectivamente el tribunal administrativo ha realizado las gestiones necesarias para que la demandada acate el fallo.

"Considerar lo contrario implicaría que la juzgadora, sin previa verificación de la observancia de la obligación de la Sala de requerir el cumplimiento de su propia determinación, la reemplace en sus obligaciones y sea aquél quien exija la efectividad de un fallo que no estuvo sujeto a su consideración."

El criterio anterior se encuentra contenido en la tesis que a continuación se transcribe:

"Época: Décima Época

"Registro digital: 2019847

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tipo de tesis: Aislada

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

"Libro 66, Tomo III, mayo de 2019

"Materias: Común y administrativa

"Tesis: XVI.1o.A.185 A (10a.)

"Página: 2499

"AMPARO CONTRA EL INCUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.



SI EL QUEJOSO DESIGNA COMO RESPONSABLE SÓLO A LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO DE ORIGEN, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE REQUERIRLO PARA QUE AMPLÍE SU DEMANDA Y MANIFIESTE SI SEÑALA TAMBIÉN CON ESE CARÁCTER AL ÓRGANO JURISDICCIONAL. El proceso administrativo regulado por el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, prevé una serie de medidas que el juzgador debe utilizar para vencer la posible contumacia de quienes están obligados a acatar el fallo correspondiente, las cuales pueden ir desde el apercibimiento, hasta dar vista al Ministerio Público. Así, es el propio órgano jurisdiccional quien, coactivamente, debe imponer las sanciones a la parte obligada, que regularmente es una autoridad administrativa, al ser el facultado para realizar las gestiones necesarias a fin de dar cumplimiento a la sentencia condenatoria. En estas condiciones, el juicio de amparo debe promoverse tanto contra los actos de la demandada en el juicio de origen, como del órgano jurisdiccional, por no cumplir con sus obligaciones de sancionar la rebeldía de aquélla. Por tanto, si se promueve amparo contra el incumplimiento de una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Administrativa local y en la demanda únicamente se designa como responsable a la autoridad demandada, el Juez de Distrito, al observar la participación de aquél, con el fin de lograr una eficaz administración de justicia y atender lo que en la demanda se pretende en su aspecto material, como lo es el cumplimiento de una sentencia, debe requerir al quejoso para que amplíe su escrito inicial y manifieste si lo señala como responsable y, ante la omisión de hacerlo, el Tribunal Colegiado de Circuito debe revocar la ejecutoria y ordenar la reposición del procedimiento.

"PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

"Amparo en revisión 71/2018. J. Dolores Martínez Gutiérrez. 2 de agosto de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Estrada Junco. Secretario: Nelson Jacobo Mireles Hernández.

"Amparo en revisión 207/2018. Gilberto Cerda Montoya. 17 de enero de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Estrada Junco. Secretario: Nelson Jacobo Mireles Hernández.



"Esta tesis se publicó el viernes 17 de mayo de 2019 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."

Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. En el amparo en revisión administrativo 100/2019, ese órgano colegiado, en lo que aquí interesa, resolvió lo siguiente:

"CUARTO.—Estudio de los agravios.

"Los agravios son inoperantes e infundados en unos aspectos; en tanto que, en otros, son esencialmente fundados y suficientes para revocar la resolución que decretó el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional relativa, los cuales serán analizados conjuntamente dada su estrecha vinculación y de conformidad con la sistemática prevista en el artículo 76 de la Ley de Amparo.

"I. Precisión de litis.

"En términos del numeral 81, fracción 1, inciso d), de la Ley de Amparo, la litis del presente recurso de revisión consiste en analizar la legalidad del acuerdo pronunciado en el juicio biinstancial ***** subyacente, que en términos de la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5o., fracción II, y 108, fracción III, de la misma ley reglamentaria, sobreseyó fuera de audiencia constitucional respecto de los actos reclamados del presidente municipal, Ayuntamiento, tesorero y director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, todos del Municipio de Pénjamo, Guanajuato, consistentes en el incumplimiento de la sentencia ejecutoria relativa al proceso administrativo *****¹, del índice de la Primera Sala del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.

"Lo anterior, ya que a consideración del órgano resolutor, la omisión de la empresa quejosa, ahora recurrente, consistente en atender la prevención de señalar como diversa autoridad responsable a la Primera Sala del entonces

¹ Con independencia de que en la resolución recurrida, la Juez de Distrito haya señalado que se trata de la Tercera Sala, pues de las constancias se advierte que ello obedece a un error.



Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado (en su carácter de entidad emisora de la sentencia relativa al juicio *****), tiene el alcance de interpretar que la litis inicialmente propuesta en la demanda de amparo no quedó debidamente integrada; siendo que, en todo caso, la autoridad no llamada a juicio '... es el principal obligado a velar por la ejecución de la sentencia que él mismo hubiese dictado y, por tanto, a quien en mayor medida cabría reprochar su incumplimiento'

"II. Estudio.

"...

"Por otra parte, son infundados los argumentos con apoyo en los cuales la parte quejosa, ahora recurrente, sostiene la ilegalidad del acuerdo recurrido, porque dice que la Jueza Federal debió requerir la totalidad de las constancias relativas al juicio *****, en aras de advertir que no existe omisión por parte de la Primera Sala del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, al ser 'proactiva' en requerir el cumplimiento del fallo de nulidad relativo.

"Se dice que son infundados los anteriores planteamientos, ya que de conformidad con el artículo 75, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, este Tribunal Colegiado advierte que mediante proveído de once de diciembre de dos mil dieciocho (foja 87), la Jueza de Distrito requirió al titular de la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado '... para que dentro del término de **tres días** contados a partir de la notificación de este acuerdo, envíe copia certificada, completa y legible del expediente relativo al juicio contencioso administrativo *****, a lo cual, dicha autoridad dio cumplimiento mediante oficio 10/2019 recibido en el juzgado del conocimiento el siete de enero de dos mil diecinueve (foja 91); siendo que, en términos de la vista materia del diverso proveído de ocho de enero del mismo año (folio 92), la parte quejosa, ahora recurrente, fue omisa en señalar lo que aquí destaca en sus agravios sobre la exhibición incompleta de las constancias de mérito.



"Ante esa perspectiva, también son infundados los argumentos en análisis, ya que, en todo caso, la eventual falta de ofrecimiento de las constancias agregadas al expediente *****, con **posterioridad** a la remisión del oficio 10/2019, bien pudo ser subsanada por la empresa quejosa, ahora recurrente, en la medida en que, además de ser parte en dicho proceso, en términos de los artículos 119 y 121 de la Ley de Amparo, el legislador incluso le reconoce el derecho de solicitar su posterior requerimiento a través del órgano de control constitucional (de no estar a su disposición o en la hipótesis de que le sea negada), lo cual no tuvo verificativo en la especie. Sobre el particular, son ilustrativos los razonamientos que informan la siguiente jurisprudencia:

"PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO. LA PARTE INTERESADA PUEDE ACUDIR DIRECTAMENTE ANTE EL JUEZ DE DISTRITO PARA QUE REQUIERA A LOS FUNCIONARIOS O AUTORIDADES EN EL SENTIDO DE QUE EXPIDAN LAS COPIAS O DOCUMENTOS PARA QUE SEAN APORTADOS EN EL JUICIO SIN QUE PREVIAMENTE LOS HAYA SOLICITADO, CUANDO EXISTA UN IMPEDIMENTO LEGAL PARA QUE AQUÉLLOS LOS EXPIDAN. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que conforme al artículo 152 de la Ley de Amparo, para que el Juez de Distrito requiera a los funcionarios o autoridades omisas la expedición de las copias o documentos respectivos para ser ofrecidos como prueba en el juicio de amparo, es necesario que previamente la parte interesada los haya solicitado, por lo que deberá exhibir la copia del escrito a través del cual hizo su solicitud, en el que se ostente el sello de recepción correspondiente o, en su caso, constancia fehaciente de que las autoridades o funcionarios de mérito se negaron a recibirlo. No obstante lo anterior, existen casos en los que las autoridades o funcionarios no pueden expedir tales copias o documentos por existir un impedimento legal para ello, lo que genera una excepción a la regla general mencionada. En estos casos, siguiendo el criterio de que el indicado artículo 152 no debe aplicarse con rigidez tratándose de los elementos de prueba, indispensables para resolver la litis constitucional, resulta innecesario y contrario al principio de justicia pronta consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte interesada, con la finalidad de allegar las pruebas al juicio, solicite a los funcionarios o autoridades la expedición de las copias o documentos correspondientes, previamente a solicitar la intervención del Juez de Distrito para que



realice el requerimiento respectivo, pudiendo acudir directamente ante éste para que requiera a los funcionarios o autoridades en el sentido de que expidan las copias o documentos respectivos y de esa manera sean aportados en el juicio.'. (Novena Época. Registro: 172410. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, materia común, tesis: P./J. 40/2007, página 6).

"Por lo demás, debe tenerse en cuenta que en términos del acuerdo de once de marzo de dos mil diecinueve (foja 97), la Juez de Distrito hizo efectivo el apercibimiento en el sentido de que, ante la omisión de atender la prevención de señalar como diversa autoridad responsable a la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, entonces, la continuación del trámite del juicio ***** subyacente, sería únicamente por lo que respecta a los actos inicialmente reclamados en la demanda de amparo.

"Luego, si en el caso, los actos de la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, relacionados con la etapa del cumplimiento al fallo de nulidad relativo al expediente ***** , no forman parte de la litis materia del juicio ***** subyacente, entonces, lo conducente es declarar que son inoperantes, por inatendibles, los diversos argumentos con apoyo en los cuales la parte quejosa, ahora recurrente, sostiene que dicha autoridad no ha sido omisa en requerir a la parte demandada el cumplimiento del fallo de nulidad correspondiente, ni de imponerle diversos medios de apremio en aras de vencer la contumacia de su contraparte, precisamente porque la materia del juicio radica en analizar la inconstitucionalidad de los actos u omisiones desplegados por el presidente municipal, Ayuntamiento, tesorero y director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, todos del Municipio de Pénjamo, Guanajuato, en relación con las condenas que le fueron impuestas como consecuencia de la nulidad decretada en el señalado proceso administrativo.

"En ese contexto, son infundados los agravios con apoyo en los cuales la parte quejosa, ahora recurrente, refiere que, al margen de la omisión en la cual incurrió por desatender el requerimiento que le fue formulado, el órgano resolutor, de oficio, debió señalar como responsable a la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.



"Lo anterior es así, pues además de que en la Ley de Amparo no existe alguna disposición en ese sentido, lo cierto es que, ante la omisión de la parte quejosa en señalar como autoridad responsable a la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, lo conducente es dejar fuera de la litis constitucional propuesta, todos los actos relacionados con las omisiones que al respecto le pudieran ser reprochadas al aludido órgano jurisdiccional, al no existir algún parámetro de oficiosidad en la integración de autoridades no señaladas como responsables, de conformidad con los razonamientos que informan la siguiente tesis:

"DEMANDA DE AMPARO. SI DE SU ANÁLISIS INTEGRAL SE VE LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE Y EL JUEZ PREVINO AL QUEJOSO PARA DARLE LA OPORTUNIDAD DE REGULARIZARLA Y ÉSTE NO LO HIZO, DEBE SOBRESEERSE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación integró la tesis de jurisprudencia 2a./J. 30/96, cuyo rubro es: «DEMANDA DE AMPARO. SI DE SU ANÁLISIS INTEGRAL SE VE LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE, EL JUEZ DEBE PREVENIR AL QUEJOSO PARA DARLE LA OPORTUNIDAD DE REGULARIZARLA.», publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 250, la cual establece que el órgano de revisión, en el supuesto indicado en la tesis, debe ordenar reponer el procedimiento para el efecto de que se requiera al quejoso la regularización de su demanda; sin embargo, ni de esa jurisprudencia ni de disposición legal alguna, se desprende que el quejoso tenga una segunda oportunidad para regularizar su demanda si en la primera ocasión no lo hizo, señalando a la autoridad responsable, por lo que en ese caso, debe sobreseerse en el juicio con fundamento en las fracciones III, del artículo 74, XVIII del 73 y III del 116 de la Ley de Amparo, toda vez que ha precluido su derecho a enmendar la solicitud de amparo y, consecuentemente, no es el caso de volver a ordenar la reposición del procedimiento.' (Novena Época. Registro: 194684. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, enero de 1999, materia común, tesis: 2a. CLXIV/98, página 113).

"En cambio, son esencialmente fundados los argumentos de los agravios con apoyo en los cuales la parte quejosa, ahora recurrente, refiere que, al margen



de la omisión de señalar como responsable a la Primera Sala del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, lo cierto es que en términos de la litis inicialmente propuesta en la demanda de amparo, fue incorrecta la consecuencia de tener por actualizada la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5o., fracción II, y 108, fracción III, de la misma ley reglamentaria, respecto del incumplimiento al fallo de nulidad pronunciado en el expediente ***** , por tratarse de omisiones directamente reclamadas del presidente municipal, Ayuntamiento, tesorero y director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, todos del Municipio de Pénjamo, Guanajuato.

"Esto último es así, ya que a partir de que se declaró ejecutoriada la sentencia relativa al proceso administrativo ***** (treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete), surgió el derecho subjetivo de la parte actora y la correlativa obligación de las entidades demandadas de observar cabalmente los lineamientos indicados en el fallo de nulidad relativo y que, en esencia, comprenden lo concerniente a pagar la cantidad de \$***** (***** moneda nacional), debidamente actualizada más intereses; siendo que, si bien el incumplimiento de éstas, conlleva en primer término a que el gobernado acuda, desde luego, al procedimiento establecido por el legislador local en aras de lograr el cumplimiento de tal determinación, lo cierto es que, de conformidad con el sistema de impugnaciones previsto al respecto en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el órgano resolutor no debió soslayar que en la ley de la materia no está previsto algún medio ordinario de defensa tendente a cuestionar la contumacia de la parte enjuiciada (sino únicamente su eventual exceso o defecto), tal como se corrobora con la transcripción del título sexto, denominado 'Cumplimiento y ejecución de la sentencia', del propio ordenamiento:

"Artículo 319. La cosa juzgada es la verdad legal y contra ella no es admisible recurso, ni prueba alguna, salvo los casos expresamente determinados por la ley. Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria.

"La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria se hará de oficio y no admite recurso alguno.'



"Artículo 320. Causan ejecutoria las sentencias dictadas por el Pleno, las Salas del tribunal y los juzgados, en los siguientes casos:

"I. Cuando no admiten ningún medio de impugnación;

"II. Cuando admitiendo algún recurso, no fueren recurridas; y

"III. Cuando interpuesto algún recurso, éste se declare improcedente o el promovente se haya desistido del mismo.

"Las resoluciones del Pleno causan ejecutoria por ministerio de ley.'

"Artículo 321. Cuando una sentencia ejecutoria sea favorable a un particular, el juzgador la notificará por oficio y sin demora alguna a las partes para su debido cumplimiento, previniéndolas para que informen sobre el cumplimiento que den a la sentencia respectiva y, en su caso, requerirá a la autoridad para que la cumpla.

"Se podrá tener por cumplida la sentencia mediante convenio celebrado por las partes, siempre y cuando la forma de cumplimiento no afecte el orden público, ni derechos de terceros, el cual surtirá todos sus efectos legales una vez que sea ratificado por el tribunal.'

"Artículo 322. Si dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya causado ejecutoria la sentencia, ésta no se cumpliera, el juzgador de oficio o a petición de parte, hará uso de los medios de apremio previstos por este código.

"Si una vez agotados los medios de apremio, persistiere el incumplimiento de la sentencia, el juzgador podrá decretar la destitución del servidor público que la incumplió.

"En caso de que el incumplimiento sea realizado por una autoridad que goce de fuero constitucional, se procederá conforme a la ley de la materia.'



"Artículo 323. Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, el juzgador podrá realizarlo en rebeldía de la demandada, salvo que se trate de actos discrecionales de la autoridad.'

"En esa medida, es claro que ante la inexistencia de algún medio de defensa en los términos anotados, lo conducente es dar lugar a que el interesado acuda inmediatamente al juicio de amparo, precisamente porque las omisiones de las autoridades demandadas, en un ámbito de supra a subordinación, se traducen en una violación directa al derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal, al significar un obstáculo al derecho de obtener la ejecución de una sentencia anulatoria.

"Máxime que, en tal escenario, queda al margen la actitud que asuma el órgano jurisdiccional que emitió el fallo de nulidad relativo, pues la omisión directamente reclamada de las autoridades demandadas en el juicio conducente, radica en que, con motivo del desacato a la decisión del tribunal administrativo, se le impide al gobernado satisfacer un derecho subjetivo ya reconocido a su favor, lo cual, contrario a lo estimado por el órgano resolutor, sí puede ser subsanado mediante el juicio de amparo promovido en contra de las autoridades que fueron demandadas en el juicio contencioso administrativo, tal como al respecto se pronunció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sustentar las jurisprudencias 23./J. (sic) 1/2012 (sic) y 2a./J. 85/2011, visibles en las páginas 894 y 448 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 2, febrero de 2012, Décima Época y julio de 2011, Tomo XXXIV, Novena Época, respectivamente, que señalan lo siguiente:

"DEPENDENCIAS PÚBLICAS Y SUS AUXILIARES, DEMANDADAS ANTE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SON AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE CONTROVIERTE EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD. En atención a que de una sentencia firme derivada de un juicio contencioso administrativo surge un derecho subjetivo para el actor (gobernado) y la obligación correlativa para el demandado (autoridad) es claro que el incumplimiento de ésta permite la incoación del procedimiento para hacer cumplir la sentencia ejecutoriada dictada en el juicio en que se hubiese declarado la invalidez del



acto controvertido mediante el medio de defensa legal previsto por la ley que rige el acto para lograr el cumplimiento de aquella determinación. Por lo que, si a pesar de ello, no se cumple la sentencia, es claro que aquél puede acudir al juicio de amparo, porque tal omisión se traduce en una violación al derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al significar un obstáculo al derecho fundamental de pedir justicia o de obtener la ejecución de una sentencia anulatoria. Consecuentemente, las dependencias públicas y sus auxiliares, demandadas ante un Tribunal Contencioso Administrativo, son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo indirecto en el que se controvierte la omisión en el cumplimiento de la sentencia de nulidad dictada por aquél y, por ende, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los artículos 1o., fracción I y 11 de la Ley de Amparo, porque a pesar de que la autoridad haya figurado como demandada en el juicio de origen ello no transforma la relación de supra a subordinación que los órganos del Estado guardan con los gobernados en una relación de coordinación, porque no pierden su calidad de autoridad y gobernado.'

"DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA OMISIÓN EN DAR CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN UN JUICIO EN EL QUE FIGURARON COMO DEMANDADAS, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO (ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). La excepción al principio de igualdad procesal consagrado en el artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles a favor de las dependencias de la Administración Pública de la Federación y de las entidades federativas al disponer que nunca podrá dictarse en su contra mandamiento de ejecución ni providencia de embargo, no significa la posibilidad de incumplimiento a una sentencia condenatoria por parte de los órganos estatales, sino que parte de que la entidad estatal cumplirá voluntariamente, por lo que es innecesario acudir a la vía de apremio, lo que así se señala en el segundo párrafo de dicho precepto, al establecer que las resoluciones dictadas en su contra serán cumplimentadas por las autoridades correspondientes, dentro de los límites de sus atribuciones. Sin embargo, en caso de que tal cumplimiento voluntario no se dé, dicha omisión constituye un acto de autoridad que puede



combatirse en el juicio de amparo, pues se surten las condiciones para considerar al ente estatal como autoridad en virtud de que: a) Se encuentra colocado en un plano de desigualdad frente al particular, atendiendo precisamente a su calidad de órgano del Estado, pues se le otorga el privilegio de no ser sujeto a ejecución forzosa; b) Tal prerrogativa deriva de la ley, pues ésta responde al cumplimiento voluntario del órgano estatal; c) El uso indebido de ese beneficio implica transgredir la obligación legal de cumplimiento voluntario y afecta la esfera legal del particular porque le impide obtener la prestación que demandó en el juicio en que se dictó sentencia a su favor; y d) La actitud contumaz de la autoridad coloca al particular en estado de indefensión ante la imposibilidad de lograr por las vías ordinarias la justicia que mandata el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.'

"Lo contrario sucede, por ejemplo, cuando a diferencia del caso, la obligación impuesta por un órgano jurisdiccional a cualquier entidad de gobierno se presenta en un ámbito de coordinación, ya que en tal hipótesis la parte demandada no actúa como autoridad y, por tanto, el desacato a una sentencia condenatoria, por sí, no da lugar a la promoción inmediata del juicio constitucional de conformidad con los razonamientos que informan el sentido de la siguiente jurisprudencia:

"AYUNTAMIENTOS. EL INCUMPLIMIENTO A UN LAUDO PRONUNCIADO EN UN JUICIO LABORAL EN EL QUE FIGURARON COMO PARTE DEMANDADA NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL RESPECTIVA EXISTA UN PROCEDIMIENTO PARA EJECUTARLO. De la interpretación armónica de las jurisprudencias 2a./J. 85/2011, 2a./J. 31/2014 (10a.) y 2a./J. 79/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deriva que el incumplimiento a un laudo por parte de los Ayuntamientos no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando en la legislación estatal se desarrollen los procedimientos respectivos para ejecutarlo a través de los instrumentos legales que correspondan a ese fin, porque en estos casos las partes en el juicio se ubican en un plano de coordinación que caracteriza a las relaciones laborales, y a la igualdad procesal que subyace en ellas, que se extiende al ámbito de la ejecución de los laudos, sin que obste a lo anterior el hecho



de que no se prevean el embargo ni el auxilio de la fuerza pública, porque éstos no son los únicos mecanismos para garantizar la plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales.' [Décima Época. Registro: 2016588. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, materias común y laboral, tesis: 2a./J. 34/2018 (10a.), página 478].

"Bajo ese esquema, aun cuando en términos del artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, el fundamento de una demanda de amparo pueda hacerse depender de la omisión, por parte de un órgano jurisdiccional, de agotar los medios de apremio previstos en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en aras de lograr el cumplimiento de un fallo de nulidad; no obstante, ante el reconocimiento de un derecho subjetivo, en un ámbito de supra a subordinación (como en su caso lo es una declaratoria de condena al restablecimiento de un derecho subjetivo), el gobernado deba quedar en un estado de indefensión jurídica, ante la inexistencia de un medio ordinario y eficaz de defensa tendente a vencer la contumacia de una entidad de gobierno; siendo que, en oposición a esa postura, se encuentra el mandamiento de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal, así como la diversa hipótesis de procedencia contenida en el diverso numeral 107, fracción V, de la ley reglamentaria en cita, de conformidad con la cual sí es factible promover amparo contra actos de cualquier autoridad que afecten materialmente derechos sustantivos.

"Máxime que, aunado a lo que ya se señaló por cuanto a que el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no establece (sic) la actora en el juicio natural esté obligado a interponer algún medio ordinario de defensa para que se cumpla una sentencia que le benefició, lo cierto es que, además, la Sala del conocimiento tampoco tiene la obligación de requerir indefinidamente el cumplimiento de un fallo anulatorio, cuando como en el caso, ha transcurrido el plazo de quince días señalado en el artículo 322 del referido ordenamiento, y además, ha observado la obligación de imponer a las autoridades demandadas diversos medios de apremio (multas).



"En suma, tal como en esencia lo refiere la parte quejosa, ahora recurrente, el órgano resolutor debió advertir que el juicio de amparo indirecto es el único mecanismo para obtener el cumplimiento de la sentencia relativa al proceso administrativo *****; siendo que, además y con independencia de la omisión de señalar como responsable a la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado (cuya actuación también pudo ser materia de control constitucional), lo trascendente del caso es que las autoridades demandadas no están eximidas de acatar lo resuelto por el órgano contencioso.

"En consecuencia, es incontrovertible que el análisis constitucional de la resistencia que ha observado el resto de las autoridades señaladas como responsables, no depende directamente de la actitud asumida por la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, sino más bien, de la contumacia a cumplir con sus propios deberes, lo cual, en términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, da lugar a la interposición del juicio biinstancial, por violación directa del derecho humano contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal, al resultar jurídicamente inadmisibles que se le prive a la quejosa del derecho a que diversas entidades municipales acaten un fallo pronunciado por un tribunal administrativo que, además, constituye una actuación inimpugnable en términos de la ley de la materia.

"Finalmente, no pasa inadvertido para este órgano colegiado, el señalamiento que hace la Juez de Distrito, respecto a que en el caso, la ejecución de la sentencia dictada en el proceso administrativo hace que el tribunal y las autoridades demandadas estén vinculadas, de forma indivisible, en una sola relación, lo que actualiza un litisconsorcio pasivo necesario, ya que resulta indispensable que uno y otras intervengan en el juicio de amparo, a fin de que el asunto sea resuelto en una sola sentencia, señalando que, incluso en el amparo en revisión 207/2018 así lo consideró implícitamente el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, pues repuso el procedimiento para que se requiriera al quejoso que manifestara si era su deseo señalar como autoridad responsable a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa, lo que significa que era necesario se le llamara a juicio a fin de poder entrar al fondo del asunto.



"En efecto, este Tribunal Colegiado estima que no se actualiza un litisconsorcio pasivo necesario, pues en el presente asunto, no es indispensable que tanto la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato y las autoridades ya señaladas como responsables intervengan solidariamente en el juicio de amparo, a fin de que el asunto sea resuelto en una sola sentencia, esto es así, pues los actos por los que se les tendría como autoridad responsable son diversos, pues a ésta sólo se le podría imputar la omisión de hacer valer lo dispuesto en el artículo 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y no así la omisión de dar cumplimiento a la obligación nacida de las ejecutorias dictadas por dicha Sala.

"En ese sentido, con independencia de que se señalara o no a la referida Sala como autoridad responsable, al tratarse de obligaciones distintas, no resulta indispensable llamarla al juicio de amparo para analizar los actos reclamados del presidente municipal, Ayuntamiento, tesorero y director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, todos del Municipio de Pénjamo, Guanajuato, pues a ellos se les imputa un acto diverso y que sólo compete directamente a ellos, como parte vencida dentro del proceso administrativo ***** del índice de la Primera Sala del entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, ahora Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, esto es, el cumplimiento de la sentencia, que es distinto a la obligación de la Sala de hacer uso de los medios legales para que el obligado cumpla con la sentencia.

"En suma, ante lo fundado de los indicados argumentos, debe revocarse la resolución recurrida, para el efecto de que la Juez de Distrito continúe con el trámite del procedimiento en el juicio de amparo ***** subyacente, teniendo en cuenta que la omisión de señalar como responsable a la Primera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, por sí, no actualiza la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5o., fracción II, y 108, fracción III, de la Ley de Amparo, respecto de los actos reclamados del presidente municipal, Ayuntamiento, tesorero y director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, todos del Municipio de Pénjamo, Guanajuato, en la medida en que, en términos de esta ejecutoria, la impugnación formulada al respecto en la demanda de amparo consiste en analizar la constitucionalidad del incumplimiento de la sentencia ejecutoria relativa al proceso



administrativo ***** (que no es materia de recurso ordinario), lo cual, además, no depende de las acciones u omisiones al respecto desplegadas por el tribunal administrativo de mérito."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Una vez reseñadas las posturas materia de la contradicción de tesis planteada, procede verificar su existencia.

Con esa finalidad, es necesario apuntar que, en principio, de acuerdo a la mecánica que actualmente prevalece en la calificación sobre la existencia o no de la contradicción de tesis, de acuerdo a las condiciones que a partir de la interpretación de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 197 y 197-A de la Ley de Amparo ha delineado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta se configura cuando los Tribunales Colegiados al resolver los negocios jurídicos implicados en la denuncia, examinan cuestiones jurídicas esencialmente iguales (incluso cuando éstas parten de aspectos fácticos distintos) frente a las cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

Así se establece, entre otras, en la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, que dispone lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. 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 argu-



mentaciones 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."



Aunado a la tesis antes transcrita, también se ha estimado que para el surgimiento de la contradicción es indispensable que lo que se afirma en una sentencia se niegue en la otra o viceversa, así como que, además, la cuestión jurídica estudiada en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad, de manera tal, que con la jurisprudencia que derive del fallo de la contradicción se cumpla el objetivo perseguido por esta institución, que es el de dar certidumbre jurídica.

Por otro lado, cabe señalar que aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyen jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, dado que no lo prevén así los artículos 107, fracción XIII, constitucional y 225 de la Ley de Amparo.

Es aplicable por analogía la tesis P. L/94, emitida por el Pleno del Máximo Tribunal, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205420, que señala:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS. Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."

Así las cosas, de la lectura de las posturas que propiciaron esta contradicción de criterios, transcritas en el considerando que antecede, se obtiene que el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, sostuvieron que los artículos 319 a 323 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, son los que regulan y determinan el procedimiento a seguir para el cumplimiento de las sentencias favorables a la parte actora. Acorde a ese procedimiento, es el órgano jurisdiccional el que puede imponer coactivamente las consecuencias jurídicas dispuestas en la ley a las autoridades que omitan atender los efectos del fallo condenatorio; en tanto que las autoridades deman-



dadas y condenadas son a quienes corresponde atender los efectos de esa sentencia ejecutoria.

Con apoyo en esas consideraciones, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en cita** concluyó que la obligación del cumplimiento recae no sólo en la autoridad demandada, sino también en el propio tribunal, en cuanto le corresponde vigilar el correcto y oportuno acatamiento de los fallos condenatorios, creando un vínculo indisoluble entre la autoridad jurisdiccional y las autoridades condenadas, de tal modo que para verificar y estudiar las causas del incumplimiento reclamado, forzosamente se debe verificar el puntual proceder del tribunal que lo emitió, a fin de saber si ha ejercido la debida exigencia para ese fin o ha permitido implícitamente la pasividad de la autoridad obligada; siendo por ello necesario llamar al juicio de amparo a la autoridad jurisdiccional, pues de no hacerlo el juzgador de amparo la reemplazaría en sus obligaciones, al exigir la efectividad del fallo que no estuvo sujeto a su consideración.

Por tanto, la obligación de hacer efectiva una sentencia no puede entenderse sin la exigencia por parte de la autoridad jurisdiccional, porque el primero se obtiene siempre a consecuencia de lo segundo, de tal modo que para fijar y estudiar las causas de su incumplimiento, forzosamente se verificará el puntual proceder del tribunal que la emitió, a fin de saber si ha ejercido la debida exigencia para ese fin o ha permitido implícitamente la pasividad de la autoridad obligada.

De ahí que estimó que la omisión de señalar a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato como autoridad responsable, no obstante que la parte quejosa fue requerida para ello, y la imposibilidad que ello genera para emitir una resolución con la litis debidamente integrada, actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5, fracción II y 108, fracción III, de la Ley de Amparo.

En tanto el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del propio Circuito** concluyó que el análisis constitucional de la resistencia de las autoridades demandadas en un juicio contencioso administrativo al cumplimiento de una sentencia condenatoria, no depende directamente de la actitud asumida por el tribunal estatal, sino de la contumacia de aquéllas a cumplir



con sus propios deberes; además de que los actos por los que se pudiera tener como autoridades responsables al tribunal y las autoridades demandadas y condenadas en el juicio contencioso, son diversos, pues al primero sólo podría atribuírsele la omisión de hacer valer lo dispuesto en el artículo 322 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y no así la omisión de dar cumplimiento a la obligación nacida de las ejecutorias dictadas en el juicio subyacente.

En ese sentido estimó que con independencia de señalar o no a la Sala como autoridad responsable, al tratarse de obligaciones distintas, no resulta indispensable llamarla al juicio de amparo para analizar los actos reclamados a las autoridades demandadas, pues a ellas se les imputa un acto diverso y que sólo compete directamente a éstas, como parte vencida dentro del proceso administrativo, esto es, el cumplimiento de la sentencia, que es distinto a la obligación de la Sala de hacer uso de los medios legales para que el obligado cumpla con la sentencia.

Por tanto, estimó que la omisión de señalar como responsable a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, por sí, no actualiza la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5o., fracción II, y 108, fracción III, de la Ley de Amparo.

Donde se advierte la existencia de oposición de criterios es en que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** consideró que tal omisión da lugar a tener por actualizada la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5o., fracción II, y 108, fracción III, de la Ley de Amparo, pues no era factible reemplazar a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa local en el cumplimiento de sus obligaciones.

Mientras que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** consideró que en los términos efectivamente propuestos en la demanda de amparo, la falta de señalamiento como responsable a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa local, por sí, no da lugar a tener por actualizada dicha causa de improcedencia respecto de las autoridades demandadas en el juicio contencioso, ya que el incumplimiento de éstas no depende de las acciones u omisiones al respecto desplegadas por el tribunal administrativo de mérito, sino de su propia contumacia.



Lo que evidentemente significa que la materia de la contradicción consiste en establecer cuál es la consecuencia jurídica procedente, ante la omisión de la parte quejosa en señalar como responsable a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, cuando se reclama la falta de cumplimiento de una sentencia de nulidad, a pesar, incluso, de haber sido requerida para ello.

Así, se advierte que el punto de contradicción consiste en determinar si de conformidad con la causa de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5o., fracción II, y 108, fracción III, de la Ley de Amparo, la omisión de la parte quejosa en señalar como responsable a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, a pesar de haber sido requerida para ello, por sí, da lugar o no a decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo.

Consecuentemente, sí existe contradicción de criterios, pues los órganos colegiados involucrados abordaron el estudio de la misma cuestión jurídica y, como se advirtió en líneas precedentes, adoptaron posiciones o criterios jurídicos discrepantes.

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Con fundamento en los artículos 217, párrafo segundo y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, que a continuación se sustenta.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que corresponde al Juez prevenir a la parte quejosa cuando de la lectura integral de la demanda de amparo, advierta la participación de una autoridad no señalada como responsable, lo que lleva a concluir que la decisión al respecto no depende de la potestad del promovente del juicio sino del contenido integral de la demanda de amparo.

Así se advierte de la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"Novena Época

"Registro digital: 200588



"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo III, junio de 1996

"Materia: Común

"Tesis: 2a./J. 30/96

"Página: 250

"DEMANDA DE AMPARO. SI DE SU ANÁLISIS INTEGRAL SE VE LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE, EL JUEZ DEBE PREVENIR AL QUEJOSO PARA DARLE OPORTUNIDAD DE REGULARIZARLA. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la demanda de amparo debe ser interpretada en una forma integral, de manera que se logre una eficaz administración de justicia, atendiendo a lo que en la demanda se pretende en su aspecto material y no únicamente formal, pues la armonización de todos los elementos de la demanda, es lo que permite una correcta resolución de los asuntos. Ahora bien, entre los requisitos que debe contener una demanda de amparo, de acuerdo con lo establecido por el artículo 116 de la ley de la materia, se encuentra el relativo a la expresión de la autoridad o autoridades responsables (fracción III), por lo cual, en los casos en que del análisis integral de la demanda, el Juez advierta con claridad la participación de una autoridad no señalada como responsable en el capítulo correspondiente, debe prevenir a la parte quejosa, con el apercibimiento relativo, en términos de lo previsto en el primer párrafo del artículo 146 de la Ley de Amparo, para que aclare si la señala o no como responsable, ya que de omitir esa prevención, incurre en una violación a las normas que rigen el procedimiento en el juicio de amparo, que trasciende al resultado de la sentencia, por lo que en términos del artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, debe ordenarse su reposición."

Ahora bien, el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo determina: "II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.—Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la cali-



dad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."

El primer párrafo del numeral transcrito establece la caracterización de la autoridad responsable en el juicio de amparo, como aquella que, con independencia de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto con esas mismas notas.

En tanto el segundo párrafo regula lo relativo a los particulares que pueden tener carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo; precisando que el concepto de acto equivalente al de autoridad se entiende como uno que cumpla con las características previstas en el primer párrafo del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, para definir los actos de autoridad.

Concatenando ambos párrafos puede señalarse que: el juicio de amparo procederá contra cualquier ente público ("con independencia de su naturaleza formal") o persona privada, cuando su actuación: a) cree, modifique o extinga situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria (u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas); y, b) dichas funciones estén determinadas en una norma general.

Como se observa, para determinar la calidad de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, no debe atenderse a la naturaleza del ente o persona privada a quien se le atribuye un acto reclamado, sino a que el mismo cumpla con las características previamente señaladas.

En los asuntos que dan origen a la presente contradicción, se advierte que la empresa quejosa señaló como autoridades responsables, en el amparo en revisión administrativo 103/2019, al presidente, tesorero y director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, todas del Municipio de Pénjamo, Guanajuato; en tanto que en el amparo en revisión administrativo 100/2019, además de esas mismas autoridades, al Ayuntamiento de esa misma localidad.



Así, en el primer asunto se señaló como acto reclamado: "... la omisión de cumplir con la sentencia definitiva de la Cuarta Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, a pesar de que tienen ya bastante tiempo de haberse declarado firme; declarada ejecutoriada de fecha 1 de julio del año 2016, dentro del expediente marcado con el número ***** Sala, dictada por la Cuarta Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.". En tanto en el segundo: "... la omisión de cumplir con las sentencias definitivas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, a pesar de que ha transcurrido en demasía el tiempo de haberse declarado (sic) firmes; sentencia que a continuación se señalan ..."; precisando como derechos fundamentales violados los contenidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Magna.

De lo anterior se advierte que en ambos asuntos, el acto reclamado se hace consistir en una omisión por parte de las autoridades demandadas y condenadas en diversos juicios seguidos ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de dar cumplimiento a la sentencia definitiva dictada en cada uno de ellos.

Entonces, la litis del juicio constitucional correspondiente en cada uno de esos asuntos que dieron origen a la presente contradicción de tesis, consistió en determinar si las referidas autoridades demandadas han dado o no cumplimiento a la ejecutoria dictada en cada uno de los juicios contenciosos respectivos.

Así, para establecer la consecuencia jurídica de que la parte quejosa no señale como responsable a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, cuando se reclama el incumplimiento de una sentencia de nulidad, es pertinente atender a la forma en que está estructurada la legislación local en materia de cumplimiento de una ejecutoria.

El Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato regula el cumplimiento de las sentencias que dicta el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, en los términos siguientes:



"Título sexto

"Cumplimiento y ejecución de la sentencia

"Capítulo primero

"Del cumplimiento y ejecución de la sentencia

"Artículo 319. La cosa juzgada es la verdad legal y contra ella no es admisible recurso, ni prueba alguna, salvo los casos expresamente determinados por la ley hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria.

"La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria se hará de oficio y no admite recurso alguno."

"Artículo 320. Causan ejecutoria las sentencias dictadas por el Pleno, las Salas del tribunal y los juzgados, en los siguientes casos:

"I. Cuando no admiten ningún medio de impugnación;

"II. Cuando admitiendo algún recurso, no fueren recurridas; y

"III. Cuando interpuesto algún recurso, éste se declare improcedente o el promovente se haya desistido del mismo.

"Las resoluciones del Pleno causan ejecutoria por ministerio de ley."

"Artículo 321. Cuando una sentencia ejecutoria sea favorable a un particular, el juzgador la notificará por oficio y sin demora alguna a las partes para su debido cumplimiento, previniéndolas para que informen sobre el cumplimiento que den a la sentencia respectiva y, en su caso, requerirá a la autoridad para que la cumpla.

(ADICIONADO, P.O. 15 DE MAYO DE 2015)

"Se podrá tener por cumplida la sentencia mediante convenio celebrado por las partes, siempre y cuando la forma de cumplimiento no afecte el orden público, ni derechos de terceros, el cual surtirá todos sus efectos legales una vez que sea ratificado por el tribunal."



(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 29 DE ABRIL DE 2020)

"Artículo 322. Si dentro de los cinco días siguientes a aquel en que haya causado ejecutoria la sentencia, ésta no se cumpliere, el juzgador de oficio o a petición de parte, hará uso de los medios de apremio previstos por este código.

"Si una vez agotados los medios de apremio, persistiere el incumplimiento de la sentencia, el juzgador podrá decretar la destitución del servidor público que la incumplió."

(DEROGADO ÚLTIMO PÁRRAFO, P.O. 29 DE ABRIL DE 2020)

"Artículo 323. Si la ejecución consiste en la realización de un acto material, el juzgador podrá realizarlo en rebeldía de la demandada, salvo que se trate de actos discrecionales de la autoridad."

"Capítulo segundo

"Del recurso de queja

"Artículo 324. El recurso de queja procederá en contra de los actos o resoluciones de las autoridades demandadas, por exceso o defecto en el cumplimiento de sentencias, en las que se hubiere declarado fundada la pretensión del actor. También procederá en contra de los actos o resoluciones de la autoridad tendientes a repetir el acto anulado."

"Artículo 325. El recurso deberá interponerse por escrito, ante el juzgador que conozca del asunto, dentro de los tres días siguientes a aquel en el que surta efectos la notificación del cumplimiento de la sentencia, acompañando una copia del escrito del recurso para cada una de las partes."

"Artículo 326. Admitido el recurso, el juzgador requerirá a la autoridad contra la que se haya interpuesto, para que rinda informe sobre la materia de la queja, dentro del término de tres días y, dentro de los tres días siguientes dictará la resolución que proceda. La falta o deficiencia del informe, establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos."

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 1 DE JULIO DE 2016)

"Artículo 327. Si se resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que motivó la queja y concederá



al servidor público responsable diez días para que dé cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir y le impondrá una multa equivalente a la cantidad de treinta a trescientas veces la Unidad de Medida y Actualización diaria.

"En caso de que haya repetición del acto o resolución anulado, el juzgador hará la declaratoria correspondiente, dejándolos sin efectos, y le notificará al servidor público responsable, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

"La resolución a que se refiere este artículo se notificará también al superior del servidor público responsable entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que finque la responsabilidad administrativa que proceda."

Conforme a lo anterior, cuando una sentencia ejecutoria es favorable a la parte actora, se notifica a las autoridades obligadas a su acatamiento, quienes deben cumplir con ella dentro de los quince días siguientes al en que causó ejecutoria; de no acatar tal mandato, la autoridad emisora de la sentencia, de oficio o a petición de parte, debe aplicar los medios de apremio previstos en la codificación previamente transcrita.

Si las autoridades obligadas al cumplimiento continúan siendo renuentes a ello, la emisora de la sentencia puede decretar la destitución del servidor público que incumple, salvo que goce de fuero constitucional, en cuyo caso se debe proceder conforme a la ley conducente para quitar ese beneficio; pudiendo incluso dicha autoridad realizar, en rebeldía de la autoridad demandada, el acto a que fue constreñida en la sentencia, salvo que se trate de actos discrecionales.

El único recurso previsto en el procedimiento de cumplimiento de la ejecución de sentencia es el de queja, el cual es procedente por exceso o defecto en el cumplimiento de la ejecutoria o por repetición del acto anulado, pero no tratándose de la abstención o inejecución de la sentencia condenatoria.

En este orden de ideas, el procedimiento de cumplimiento y ejecución de sentencia en el juicio contencioso administrativo estatal, tiene características propias y su operación se rige por los artículos previamente transcritos. Es un procedimiento creado con el fin de hacer cumplir las sentencias condenatorias de-



finitivas, pues son de orden público, y es la autoridad jurisdiccional la que debe velar por el cumplimiento de las sentencias que emita, atento al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, regulado por el artículo 17 de la Constitución Federal.

Sobre el tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia que a continuación se transcribe, determinó las etapas y derechos que le corresponden al derecho fundamental de acceso a la justicia, en los términos siguientes:

"Décima Época

"Registro digital: 2015591

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017

"Materia: Constitucional

"Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.)

"Página: 151 y *Semanario Judicial de la Federación* del 24 de noviembre del 2017 a las 10:37 horas

"DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la 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.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de



ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

La etapa que aquí interesa es la tercera, pues está referida a la acaecida con posterioridad al juicio, e identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Este derecho fundamental puede definirse como el que tienen todos los ciudadanos a obtener de los juzgados y tribunales la adopción de las medidas que resulten imprescindibles para que los pronunciamientos judiciales inobservados o incumplidos por quienes estén obligados por ellos puedan ser ejecutados en sus términos, incluso de manera coactiva o forzosa.

Desde esa perspectiva, se da una relación tripartita en el procedimiento de cumplimiento de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, a saber:

1. El propio tribunal actuando en Pleno o Salas, pues es la autoridad que debe exigir el cumplimiento de la sentencia ejecutoria por él emitida, quien de acuerdo a lo expuesto debe tomar todas las medidas a su alcance para hacer cumplir sus determinaciones, pudiendo para ello actuar de oficio o a petición de parte.

2. La autoridad o autoridades condenadas, quienes son las principales obligadas a su acatamiento.

3. El actor o persona a cuyo favor fue dictada la ejecutoria, quien está en aptitud de instar a la resolutora para requerir a las demandadas su cumplimiento, promoviendo en su caso los recursos o medios de impugnación que correspondan, para lograr el cumplimiento de la ejecutoria emitida en su favor.



En ese contexto, si el particular tiene el derecho fundamental de que la sentencia que le ha sido favorable se cumpla en sus términos, existe la correlativa obligación de la autoridad condenada de acatarla y de la autoridad jurisdiccional de adoptar todas las medidas a su alcance para proveer a la ejecución de la misma cuando ello sea legalmente exigible, siendo esta obligación exclusiva de ella, precisamente por ser quien emitió la ejecutoria respectiva y quien está conminada a velar por su cumplimiento.

De lo hasta aquí expuesto, es factible concluir que el encargado de vigilar y hacer cumplir lo ordenado en la sentencia ejecutoriada, es el propio tribunal contencioso que la haya dictado porque la legislación que regula ese proceso establece los medios legales a su alcance para exigir coactivamente su efectividad; en tanto que derivado del fallo de anulación, las autoridades demandadas en el juicio quedan vinculadas a cumplir con la sentencia; y, tal obligación debe ser exigida conforme a los lineamientos fijados en la ley.

Por consiguiente, si en el juicio constitucional se cuestiona la omisión en que han incurrido las autoridades demandadas obligadas al cumplimiento de la ejecutoria emitida en un juicio contencioso, para determinar si la actitud contumaz destacada es violatoria del derecho fundamental de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su tercera etapa, es inconcuso que el Juez de Distrito analice íntegramente el procedimiento de ejecución de la sentencia respectiva, a fin de dilucidar si el incumplimiento atribuido a éstas, respecto de los deberes establecidos en el fallo de nulidad, dependen de las acciones u omisiones al respecto desplegadas por el tribunal administrativo de mérito, o bien, de su propia contumacia.

Lo anterior, porque sólo de esa forma se está en posibilidad de determinar la violación a los derechos fundamentales del justiciable y su verdadero origen, tomando en cuenta que el cumplimiento de una sentencia constituye una relación procesal compleja entre las autoridades obligadas al acatamiento de aquélla –demandadas– y la responsable de obtener esa observancia –autoridad jurisdiccional–.

Además, lo anterior resulta relevante si se tiene en cuenta que el reproche a una u otra autoridad puede ser distinto, pues a una se le podría cuestionar



respecto de la obligación de hacer uso de los medios legales para que la sentencia sea cumplida; en tanto que a las otras lo sería en torno al cumplimiento en sí mismo considerado.

En ese sentido, la necesidad de llamar al juicio de amparo al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato como autoridad responsable o no, cuando se reclama el incumplimiento de una sentencia de nulidad, se encuentra directamente relacionada con las acciones desplegadas por el tribunal administrativo de mérito, o bien, por su misma inactividad, pues debe recordarse que es el obligado a velar por el efectivo acatamiento de las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales, atendiendo a su propia naturaleza y a las atribuciones legales que les han sido conferidas.

De ahí que la consecuencia jurídica de no señalar como responsable al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, cuando se reclama la falta de cumplimiento de una sentencia de nulidad, a pesar de que la parte quejosa haya sido requerida para ello, guarda correspondencia con el origen mismo del incumplimiento destacado, es decir, si deriva de la actitud asumida por el órgano jurisdiccional que emitió el fallo de nulidad relativo o su pasividad, o bien, por la contumacia de la autoridad condenada y principal obligada a su acatamiento.

Consecuentemente, debe concluirse que cuando se reclama la omisión de cumplir con una sentencia ejecutoria, habrá necesidad de llamar al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, salvo que del examen que se haga del procedimiento de cumplimiento de sentencia en el juicio contencioso administrativo estatal, se advierta agotado todo el procedimiento de ejecución que señala el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (sic), incluida, la aplicación de los medios de apremio a su alcance, pues en ese supuesto la resistencia de las autoridades demandadas no depende directamente de la actitud asumida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, sino más bien, de la contumacia a cumplir con sus propios deberes, lo cual da lugar a la interposición del juicio biinstancial, por violación directa del derecho humano contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Ello es así, pues si bien las omisiones que se pudieren atribuir a las autoridades obligadas al acatamiento de la ejecutoria y la responsable de obtener



esa observancia son distintas, tienen la peculiaridad de haber tenido lugar en el procedimiento de cumplimiento de una sentencia emitida por el tribunal contencioso estatal, regulado por los artículos 319 a 327 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el cual deberá ser analizado por la autoridad de amparo para determinar la constitucionalidad o no de cualquiera de esas omisiones, por lo cual es menester que tanto la autoridad jurisdiccional como las demandadas sean llamadas al juicio constitucional, hecha excepción del supuesto donde el tribunal contencioso local haya llevado a cabo sus facultades legales conferidas y seguido cabalmente el procedimiento de ejecución de la sentencia, incluida, la aplicación de los medios de apremio, en aras de lograr el cumplimiento de un fallo de anulación.

Sin que ello implique que, en este último supuesto, el juzgador de amparo reemplace al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato en su obligación de vigilar el correcto y oportuno acatamiento de sus propias determinaciones, pues el hecho de que no se le llame al juicio de amparo porque agotó todos los medios legales a su alcance para lograr el cumplimiento de la ejecutoria, no lo exime de que, en su caso, pueda seguir responsabilizándose del cumplimiento omitido, en los términos que eventualmente se fijen en la sentencia que se llegue a emitir en el juicio de derechos.

Por último, se precisa que si bien la jurisprudencia 2a./J. 1/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que las dependencias públicas demandadas ante un tribunal contencioso administrativo son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, cuando se controvierte el incumplimiento de una sentencia de nulidad, ello no implica que sean las únicas que deban ser consideradas como tales, sino que realiza esa determinación con la única finalidad de evidenciar que en el cumplimiento de una sentencia condenatoria, si la autoridad obligada es contumaz en su cumplimiento, se coloca en un plano de supra subordinación, por lo que sus omisiones pueden ser cuestionadas en el juicio de amparo. Además, destaca que de la lectura que se hace a la sentencia que dio origen a dicha jurisprudencia, se advierte que en los asuntos que dieron origen a ese criterio, los promovedores de cada uno de los juicios habían señalado previamente como autoridad responsable al tribunal contencioso, quedando la controversia sólo respecto de las autoridades demandadas, lo que evidencia que tanto unas como otras deben ser llamadas al juicio constitucional en este tipo de asunto, a menos que, como se



vio, del estudio del procedimiento de cumplimiento de la ejecutoria se advierta que se culminó el procedimiento de ejecución de la sentencia que señala el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa, porque, se insiste, en esa hipótesis el incumplimiento atribuido a las autoridades demandadas no depende directamente de la actitud asumida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, sino de su propia contumacia.

En las relatadas condiciones, con apoyo en el artículo 225 de la Ley de Amparo, se determina que el criterio que debe prevalecer con carácter jurisprudencial acorde a las consideraciones sustentadas en esta ejecutoria es el siguiente:

EJECUTORIAS DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. CUANDO SE RECLAMA LA OMISSION EN SU CUMPLIMIENTO DEBE SEÑALÁRSELES COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, SALVO QUE HAYAN AGOTADO TODO EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA QUE SEÑALA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA, INCLUIDA, LA APLICACIÓN DE LOS MEDIOS DE APREMIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al analizar si la omisión de la parte quejosa de señalar como autoridad responsable a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, cuando se reclama la falta de cumplimiento de una ejecutoria, a pesar de haber sido requerida para ello, por sí, da o no lugar a decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, de conformidad con la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5o., fracción II, y 108, fracción III, todos de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito establece que cuando se reclama la omisión de la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de cumplir con lo ordenado en la ejecutoria relativa, debe señalársele como autoridad responsable, salvo que se advierta agotado todo el procedimiento de ejecución de la sentencia señalado en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, incluida la aplicación de los medios de apremio a su alcance.



Justificación: Lo anterior, porque el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra a favor de los particulares el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia, el cual en su tercera etapa, según lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.", implica la eficacia de las resoluciones definitivas, la cual entrelaza tanto a la autoridad emisora de la sentencia como a la obligada a su cumplimiento; por tanto, si acorde con los artículos 319 a 327 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se establece una relación tripartita entre la autoridad jurisdiccional, la demandada y el actor, en el cumplimiento de una ejecutoria de nulidad, siendo obligación de la primera velar por el cumplimiento de su sentencia, y de la segunda acatar el fallo condenatorio, con el correlativo derecho del particular a la impartición de justicia, por lo cual es necesario que ambas autoridades sean llamadas al juicio constitucional cuando se señale como acto reclamado la omisión en el cumplimiento de una sentencia de nulidad, salvo que del estudio del procedimiento de cumplimiento de la ejecutoria se advierta que la primera ha agotado el procedimiento de ejecución, incluida la aplicación de los medios de apremio para lograr su cumplimiento, pues se insiste en esa hipótesis la omisión atribuida a las autoridades demandadas no depende directamente de la actitud asumida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, sino de su propia contumacia a cumplir con sus propios deberes. Además, ello no implica que el juzgador de amparo reemplace al tribunal contencioso local en su obligación de vigilar el correcto y oportuno acatamiento de sus propias determinaciones, pues el hecho de que no se le llame al juicio de amparo porque agotó todos los medios legales a su alcance para alcanzar el cumplimiento de la ejecutoria, no lo exime de seguir responsabilizándose del debido acatamiento del fallo de anulación, en los términos que se fijan en la sentencia que se llegue a emitir en el juicio de derechos, hasta su total observancia y acatamiento.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido por este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, conforme a la tesis aprobada.



Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados que intervinieron en esta contradicción de tesis; dese la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, integrado por los Magistrados Arturo González Padrón (presidente), José Gerardo Mendoza Gutiérrez (ponente), Arturo Hernández Torres, Ariel Alberto Rojas Caballero y Alberto Emilio Carmona. Se firma la presente ejecutoria de conformidad con lo dispuesto por el artículo (sic) 20, fracción V 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; con la secretaria de Acuerdos, Alba Córdova Tapia, que autoriza y da fe.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EJECUTORIAS DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN EN SU CUMPLIMIENTO DEBE SEÑALÁRSELES COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, SALVO QUE HAYAN AGOTADO TODO EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA QUE SEÑALA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO Y JUSTICIA ADMINISTRATIVA, INCLUIDA, LA APLICACIÓN DE LOS MEDIOS DE APREMIO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al analizar si la omisión de la parte quejosa de señalar



como autoridad responsable a la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, cuando se reclama la falta de cumplimiento de una ejecutoria, a pesar de haber sido requerida para ello, por sí, da o no lugar a decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, de conformidad con la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 5o., fracción II, y 108, fracción III, todos de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito establece que cuando se reclama la omisión de la Sala del Tribunal de Justicia Administrativa de cumplir con lo ordenado en la ejecutoria relativa, debe señalársele como autoridad responsable, salvo que se advierta agotado todo el procedimiento de ejecución de la sentencia señalado en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, incluida la aplicación de los medios de apremio a su alcance.

Justificación: Lo anterior, porque el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra a favor de los particulares el derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia, el cual en su tercera etapa, según lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.", implica la eficacia de las resoluciones definitivas, la cual entrelaza tanto a la autoridad emisora de la sentencia como a la obligada a su cumplimiento; por tanto, si acorde con los artículos 319 a 327 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se establece una relación tripartita entre la autoridad jurisdiccional, la demandada y el actor, en el cumplimiento de una ejecutoria de nulidad, siendo obligación de la primera velar por el cumplimiento de su sentencia, y de la segunda acatar el fallo condenatorio, con el correlativo derecho del particular a la impartición de justicia, por lo cual es necesario que ambas autoridades sean llamadas al juicio constitucional cuando se señale como acto reclamado la omisión en el cumplimiento de una sentencia de nulidad, salvo que del estudio del procedimiento de cumplimiento de la ejecutoria se advierta que la primera



ha agotado el procedimiento de ejecución, incluida la aplicación de los medios de apremio para lograr su cumplimiento, pues se insiste en esa hipótesis la omisión atribuida a las autoridades demandadas no depende directamente de la actitud asumida por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, sino de su propia contumacia a cumplir con sus propios deberes. Además, ello no implica que el juzgador de amparo reemplace al tribunal contencioso local en su obligación de vigilar el correcto y oportuno acatamiento de sus propias determinaciones, pues el hecho de que no se le llame al juicio de amparo porque agotó todos los medios legales a su alcance para alcanzar el cumplimiento de la ejecutoria, no lo exime de seguir responsabilizándose del debido acatamiento del fallo de anulación, en los términos que se fijen en la sentencia que se llegue a emitir en el juicio de derechos, hasta su total observancia y acatamiento.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO.
PC.XVI.A. J/30 A (10a.)

Contradicción de tesis 2/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito. 17 de noviembre 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: José Gerardo Mendoza Gutiérrez. Secretaria: Maura Sánchez Cerón.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 103/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 100/2019.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 151, con número de registro digital: 2015591.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



ESCRITOS PRESENTADOS ANTE LAS AUTORIDADES DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA, EN LOS QUE SE FORMULAN OBSERVACIONES Y OBJECIONES RESPECTO DE DIVERSAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS QUE LA UNIÓN EUROPEA BUSCA PROTEGER EN EL TERRITORIO DE MÉXICO. NO REVISTEN LA NATURALEZA DE OCURSOS PETITORIOS QUE DEBAN SER CONTESTADOS POR LAS AUTORIDADES ENTÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, YA QUE DERIVAN DEL OBJETO ESTABLECIDO EN EL "AVISO POR EL CUAL SE DAN A CONOCER Y SE SOMETE A CONSULTA LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS QUE LA UNIÓN EUROPEA BUSCA PROTEGER EN EL TERRITORIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES DE LA MODERNIZACIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA, CONCERTACIÓN POLÍTICA Y COOPERACIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR UNA PARTE, Y LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS, POR OTRA", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE AGOSTO DE 2017.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 20/2019 Y SU ACUMULADA 21/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER, EL SÉPTIMO Y EL DÉCIMO TRIBUNALES COLEGIADOS, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 20 DE OCTUBRE DE 2020. MAYORÍA DE TRECE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ, JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ (QUIEN FORMULA VOTO CON SALVEDADES), MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ, ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ (QUIEN FORMULA VOTO CON SALVEDADES), MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO, SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ, GASPAR PAULÍN CARMONA, EMMA GASPAR SANTANA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS Y AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ. AUSENTE: JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA. DISIDENTES: FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ, ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ, ÓSCAR PALOMO CARRASCO, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, JUAN CARLOS CRUZ



RAZO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA Y JORGE HIGUERA CORONA. PONENTE: OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ. SECRETARIO: FRANCISCO AJA GARCÍA.

Ciudad de México. Resolución del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la video sesión de **veinte de octubre de dos mil veinte**.

VISTOS, para resolver, los autos de la contradicción de tesis **PC01.I.A.20/2019.C y su acumulada PC01.I.A.21/2019.C**, entre las sustentadas por los **Tribunales Colegiados Primero, Séptimo y Décimo, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito**; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—A través del oficio 59/2019 de **quince de julio de dos mil diecinueve**, el Magistrado Ricardo Olvera García integrante del **Séptimo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por ese órgano jurisdiccional y el Primer Tribunal Colegiado en la materia y jurisdicción referidos, al resolver los recursos de revisión RA. 78/2019 y RA. 145/2019, respectivamente.

El oficio de denuncia, en la parte conducente, señala lo siguiente:

"La contradicción estriba en determinar si los escritos de observaciones y objeciones presentados ante el titular, el subsecretario de Comercio Exterior y la Dirección General de Reglas de Comercio Internacional, todos de la Secretaría de Economía, con motivo del 'Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio nacional', publicado el diez de agosto de dos mil diecisiete, tienen la naturaleza de escrito petitorio que debe ser contestado por las autoridades referidas en términos del artículo 8o. constitucional; o bien, se trata de un documento privado derivado del citado aviso, de la cual no deriva una omisión ante la falta de respuesta."

Por su parte, mediante el oficio de treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, el Magistrado Óscar Fernando Hernández Bautista, integrante del **Décimo**



Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por ese órgano jurisdiccional y el Primer Tribunal Colegiado en la materia y jurisdicción referidos, al resolver los recursos de revisión RA. 113/2019 y RA. 145/2019, respectivamente.

SEGUNDO.—Mediante proveídos de **cinco y seis de agosto de dos mil diecinueve**, el presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito **admitió** las denuncias de contradicción de criterios; las cuales quedaron registradas con los expedientes **PC01.I.A.20/2019.C y PC01.I.A.21/2019.C**, respectivamente, destacando que en la segunda se ordenó la acumulación a la primera.

Asimismo, solicitó a la presidencia de los Tribunales Primero, Séptimo y Décimo en Materia Administrativa del Primer Circuito, la remisión del archivo digital que contuviere las ejecutorias dictadas en los asuntos que dieron origen a los criterios contendientes, para la debida integración de los expedientes; de igual forma, les requirió que informaran si el criterio que sustentaron continuaba vigente o, en su caso, que comunicaran la causa para tenerlo por abandonado.

TERCERO.—Por acuerdos de **ocho de agosto de dos mil diecinueve**, el Magistrado presidente del **Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ordenó remitir a la presidencia del Pleno en las (sic) materia y jurisdicción citadas, la versión digitalizada de la sentencia dictada en el recurso de revisión RA. 145/2019 e informó que el criterio ahí sustentado se encontraba vigente.

Por otra parte, por correos electrónicos, el Magistrado presidente del **Décimo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y la secretaria del **Séptimo** Tribunal Colegiado en las (sic) materia y jurisdicción citadas, remitaron a la presidencia del Pleno en las (sic) materia y jurisdicción citadas, la versión digitalizada de las sentencias dictadas en los recursos de revisión RA. 113/2019 y RA. 78/2019, respectivamente, e informaron que el criterio ahí sustentado se encontraba vigente.

CUARTO.—A través de los autos de **cinco de noviembre de dos mil diecinueve**, el presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 226, fracción III, de la Ley de Amparo;



41 Quater-1, fracción III, 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, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito turnó el expediente virtual al Magistrado **Osmar Armando Cruz Quiroz**, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

QUINTO.—Mediante proveído de **cuatro de febrero de dos mil veinte**, la Magistrada del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito acordó que en razón de que el presente expediente se encontraba debidamente integrado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Quater-1, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 13, fracción XI, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, renovó el plazo al Magistrado Osmar Armando Cruz Quiroz, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a fin de que manifestara en el plazo de quince días hábiles si era su deseo presentar una nueva propuesta de proyecto o si continuaba sosteniendo el ya presentado.

En ese sentido, el Magistrado que suscribe sostuvo su propuesta (sic) proyecto, lo que informó a la presidenta del Pleno de Circuito.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es legalmente competente para conocer y resolver de esta denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en 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; 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, por plantearse una probable discrepancia entre criterios sostenidos por tres Tribunales Colegiados que se encuentran dentro del Primer Circuito, en el que ejerce jurisdicción este Pleno.

SEGUNDO.—Las contradicciones de tesis se denunciaron por parte legítima para ello, ya que las formularon los Magistrados Ricardo Olvera García y



Óscar Fernando Hernández Bautista, integrantes de los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo en Materia Administrativa del Primer Circuito, respectivamente, de conformidad con el artículo 227, fracción III, en relación con el diverso 226, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, que señalan lo siguiente:

"Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

" ...

"III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente."

"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."

TERCERO.—Para verificar la existencia de la contradicción de criterios denunciada es necesario mencionar los antecedentes más relevantes de los asuntos que dieron origen a las ejecutorias contendientes, así como las consideraciones formuladas por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito.

I. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión **RA. 145/2019.**

***** , ***** y ***** solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las autoridades y por los actos siguientes:

"Autoridades responsables:

"Los siguientes funcionarios, todos ellos dependientes de la Secretaría de Economía Federal:



"1. El secretario de Economía.

"2. El subsecretario de Comercio Exterior.

"3. La directora general de Reglas de Internacional.

"Actos reclamados:

"Lo constituye la omisión por parte de las autoridades responsables de dar contestación al escrito presentado por mi representada el día 9 de octubre de 2017 a través del cual realizó observaciones y objeciones al posible reconocimiento de la indicación geográfica ***** que la Unión Europea busca proteger en México y que fue incluida en la lista de indicaciones geográficas publicadas el día 10 de agosto de 2017, en el Diario Oficial de la Federación en el 'Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.' entendiendo que dicha omisión no ocurre dentro de procedimiento alguno, pues es la propia autoridad quien no lo ha iniciado y ello ocasiona la violación que se reclama.

"Igualmente, lo constituye la omisión de dictar el acuerdo correspondiente que hubiera recaído y de dar respuesta al escrito presentado a nombre de mi mandante el día 9 de octubre de 2017, a través del cual realizó observaciones y objeciones al posible reconocimiento de la indicación geográfica ***** que la Unión Europea busca proteger en México, y que fue incluida en la lista de indicaciones geográficas publicadas el día 10 de agosto de 2017, en el Diario Oficial de la Federación en el aviso por el que se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra; para así darlo a conocer en breve término a mi representada."



De la demanda en cita correspondió conocer al Juzgado **Octavo** de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien la registró con el expediente ***** y mediante sentencia de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve resolvió bajo el siguiente punto resolutivo:

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege a** ***** y *****, en contra de los actos atribuidos a las autoridades responsables secretario de Economía, subsecretario de Comercio Exterior y directora general de Reglas de Comercio Exterior Internacional, estas últimas de la Secretaría de Economía, consistentes en la omisión de dar respuesta al escrito presentado el 9 de octubre de 2017; conforme a los motivos, fundamentos y efectos que quedaron establecidos en los considerandos décimo y décimo primero de esta sentencia."

En contra de la anterior resolución, las autoridades secretario, subsecretario de Comercio Exterior y director general de Reglas de Comercio Internacional, todos de la Secretaría de Economía, interpusieron recurso de revisión, del cual, por razón de turno, correspondió conocer al **Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que lo admitió y registró con el expediente **RA. 145/2019**.

Seguido el trámite correspondiente, en sesión de **quince de mayo de dos mil diecinueve** dictó sentencia, en la que resolvió lo siguiente:

"TERCERO.—De la lectura integral del pliego de agravios se desprende que la autoridad recurrente alega que la juzgadora no analizó debidamente el acto omisivo reclamado, pues debió considerar que solamente se trata de un escrito en que la parte quejosa realizó observaciones y objeciones al posible reconocimiento de una indicación geográfica de la Unión Europea y los Estados Miembros en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, sin que tenga la obligación de emitir una respuesta.

"Afirma que dicho escrito derivó del aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por



una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, publicado el diez de agosto de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, cuyo objeto es otorgar a las partes interesadas el derecho de opinión y oposición respecto de ciertas indicaciones geográficas, sin que queden obligados a dar seguimiento, respuesta o les recaiga un acuerdo a los escritos presentados.

"La síntesis del agravio pone de manifiesto que sus argumentos están encaminados a demostrar que las autoridades responsables no omitieron dar respuesta al escrito de petición de la demandante; es decir, que la abstención es inexistente porque no había obligación de contestar.

"Para dar solución al argumento, se debe tener en cuenta que de la lectura de la demanda de amparo se desprende que el acto reclamado por la parte quejosa fue:

"• La omisión de las autoridades responsables de dar respuesta o proveer respecto del escrito presentado el nueve de octubre de dos mil diecisiete, en (sic) que se hicieron observaciones y objeciones al posible reconocimiento de la indicación geográfica ***** toda vez que fue incluida como tal en el aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de dos mil diecisiete.

"Para la mejor comprensión de las circunstancias que giran en torno a la presentación del escrito de nueve de octubre de dos mil diecisiete, conviene traer a colación, en lo que interesa, el aviso mencionado:

"El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra (en adelante 'TLCUEM') fue aprobado por el Senado de la República el 20 de marzo de 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio del mismo año y entró en vigor el 1 de octubre de 2000.



"...

"El 24 de mayo de 2016 mediante comunicado conjunto, la secretaria de Relaciones Exteriores y la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad anunciaron el inicio de las negociaciones para la modernización del TLCUEM en sus tres pilares: político, de cooperación y comercial.

"El 30 de mayo del mismo año, el secretario de Economía y la comisaria de Comercio de la Unión Europea anunciaron el inicio de negociaciones para la modernización del pilar de comercio e inversión, con el fin de renovar el marco jurídico vigente y continuar con la liberalización del comercio entre las partes.

"Dentro del pilar comercial, se encuentra la negociación de un capítulo de **Propiedad Intelectual, en el cual México y la Unión Europea buscan el reconocimiento y protección de indicaciones geográficas.**

"Conforme al artículo 22 (1) del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), una **indicación geográfica** es aquella que identifica un producto como originario del territorio de un país o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico.

"En virtud de los objetivos perseguidos en el proceso de modernización del pilar comercial del TLCUEM, es necesario contar con disposiciones que establezcan un adecuado reconocimiento y protección a derechos de propiedad intelectual. En este sentido, **resulta de interés general hacer pública la propuesta de la Unión Europea relacionada con la protección a indicaciones geográficas con el fin de asegurar una adecuada distribución y divulgación de dichos nombres, facilitando con ello el proceso de consulta entre las personas físicas y morales interesadas.**

"Por tal motivo, **el presente aviso tiene por objeto dar a conocer la lista de nombres propuesta por la Unión Europea para que las personas físicas y morales interesadas puedan formular observaciones u objeciones al eventual reconocimiento y protección de los mismos como indicaciones geográficas.**



ficas, en territorio nacional, en el marco de las negociaciones de propiedad intelectual.

"1. La Unión Europea propone a México la siguiente lista de nombres en los que busca el reconocimiento y protección como indicación geográfica en el territorio nacional:

" ...

País	Nombres	Tipo de producto
Italia	*****	*****

" ...

3. Únicamente serán admisibles las observaciones u objeciones que sean presentadas por las personas físicas y morales, excepto aquellos que sean nacionales o residentes de los países miembros de la Unión Europea, que se dediquen a la producción, importación, exportación, comercialización o lleven a cabo actividades comerciales en relación a los productos cuyo nombre se busca reconocer y proteger.

"4. Las observaciones u objeciones deberán incluir la siguiente información:

"a) Identificar el nombre, al que se oponen, del listado al que se refiere el numeral 1 del presente aviso;

"b) El tipo de producto que el interesado produzca, importe, exporte, comercialice o sobre el cual lleve a cabo actividades comerciales en relación a dicho nombre; y,

"c) Toda evidencia e información necesaria para demostrar que la protección al nombre afecta derechos adquiridos o solicitudes de registro de marca pendientes de resolución.

"5. Las observaciones u objeciones deberán estar acompañadas de las pruebas respectivas y enfocarse en los siguientes criterios:



"...

"6. Las observaciones u objeciones referidas en este aviso deberán presentarse por medio físico o electrónico a la:

"Dirección General de Reglas de Comercio Internacional

"Secretaría de Economía

"Paseo de la Reforma 296, Cuauhtémoc, Juárez, 06600, Col. Juárez, Ciudad de México.

"Correo electrónico: *dgrci@economia.gob.mx*

"7. Las personas físicas y morales interesadas que requieran aclaraciones adicionales para la presentación de observaciones u objeciones podrán contactar directamente a la Dirección General de Reglas de Comercio Internacional a través del medio proporcionado en el numeral anterior.

"8. Las observaciones u objeciones a la lista de nombres a que se refiere el numeral 1 del presente aviso se podrán presentar en un plazo de 60 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del mismo en el Diario Oficial de la Federación.

"De la lectura del aviso transcrito se desprende que con el fin de modernizar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, se iniciaron las negociaciones con el fin de renovar el marco jurídico vigente y continuar con la liberación del comercio entre las partes.

"Dentro de esas negociaciones se encuentra un capítulo denominado de propiedad intelectual, en que la Unión Europea y sus Estados Miembros pretenden el reconocimiento y protección de ciertas indicaciones geográficas en el territorio mexicano, razón por la que se hizo del conocimiento público los nombres de esas indicaciones con la finalidad de que las personas físicas y morales interesadas puedan formular las observaciones u objeciones respectivas.



"Para tal efecto, el aviso transcrito establece un procedimiento que los particulares deberán seguir para presentar sus observaciones u objeciones, pues se prevé, respecto de la información que deberán contener, las pruebas que tendrán que anexarse, el lugar físico y electrónico dónde serán recibidas y el plazo en que deberán de presentarse.

"De la lectura de las constancias del juicio de amparo se desprende que en el escrito presentado por la parte quejosa el nueve de octubre de dos mil diecisiete, ante la Secretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio Exterior y la Dirección General de Reglas de Comercio Exterior, todos de la Secretaría de Economía, se precisó lo siguiente: ... el presente escrito de observaciones y objeciones se presenta contra el posible reconocimiento y protección que pudiera hacer el Estado Mexicano de la indicación geográfica *****.

"...

"Como se advierte, dicho escrito atiende al aviso que fue publicitado el diez de agosto de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en que se formularon diversas observaciones y objeciones respecto de la indicación geográfica ***** para hacer ver las repercusiones que genera el reconocimiento y protección de esa indicación geográfica en el territorio mexicano.

"Lo que demuestra que no se trata de un escrito petitorio presentado a las autoridades responsables sino de un documento derivado del citado aviso en que el Estado Mexicano pretende conocer el punto de vista de diversos agentes económicos respecto de las indicaciones geográficas que se encuentran en negociación.

"Lo que significa que si no se trata de un escrito petitorio no puede existir la omisión de las autoridades responsables de dar respuesta a la supuesta petición presentada el nueve de octubre de dos mil diecisiete.

"Aun cuando de la lectura del escrito en las fojas 49 a 51 se desprende que la parte quejosa formuló diversas peticiones, lo cierto es que del aviso en que se prevé el procedimiento que habrán de seguir los particulares para presentar



sus escritos de observaciones y objeciones no se desprende que la autoridad deba pronunciarse expresamente al respecto.

"Solamente se advierte que estableció la forma en la que se deberán presentar los escritos para que sean tomados en cuenta en las negociaciones, sin que eso implique que les deba recaer algún acuerdo o respuesta a sus manifestaciones.

"Por lo anterior, como la autoridad no estaba obligada a responder debe concluirse que la omisión reclamada es inexistente, por lo que el juicio debió ser sobreseído por la juzgadora.

"Conclusión que encuentra apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 99/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 926, que establece:

"ACTOS OMISIVOS. CUANDO LA AUTORIDAD NIEGA SU EXISTENCIA, EL JUEZ DEBE EXAMINARLA VERIFICANDO SI LA RESPONSABLE SE ENCONTRA EN APTITUD LEGAL DE ATENDER A LO SOLICITADO.' (se transcribe)

"En la resolución de la contradicción de tesis 104/2018, de la que deriva ese criterio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que cuando el acto reclamado es una omisión, el juzgador debe discernir en primer lugar la existencia o inexistencia de la abstención reclamada sin confundir ese aspecto con el fondo del asunto, pues el hecho de que el resolutor dé por cierta la omisión reclamada para que en el capítulo de fondo decida que un estudio exhaustivo conduce a determinar que en realidad es inexistente, lo vincula a negar el amparo cuando la decisión jurídicamente correcta sería la de sobreseer en el juicio.

"Conforme a esa premisa, precisó que el resolutor debe avocarse a resolver sobre la existencia de la omisión reclamada en el capítulo correspondiente de la sentencia, con independencia de que, para lograr ese cometido, deba examinar a profundidad el asunto del que deriva la supuesta omisión, esto es, por una parte, las condiciones de la solicitud, petición o procedimiento de origen y,



por otra, las obligaciones de las autoridades señaladas como responsables, a efecto de decidir si, además de estar vinculadas a actuar en el modo exigido, existía o no la posibilidad real de hacerlo.

"Dado que conforme al aviso multicitado no existe fuente jurídica de obligación a cargo de la autoridad para contestar los escritos que ahí se prevén, se reitera que no quedó demostrada la existencia de la omisión reclamada.

"Ante lo fundado de los agravios, lo que se impone es revocar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio. ..."

II. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión **78/2019**.

***** o ***** solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las autoridades y por los actos siguientes:

"Autoridades responsables:

"1. Secretario de Economía.

"2. Subsecretario de Comercio Exterior.

"3. Directora general de Reglas de Comercio Internacional.

"Todas de la Secretaría de Economía.

"Actos reclamados:

"• Omisión de contestar y acordar el escrito presentado el nueve de octubre de dos mil diecisiete, en la Unidad de Negociaciones Internacionales de (sic) Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía, mediante el cual hizo diversas observaciones y objeciones al posible reconocimiento de la indicación geográfica *****", que la Unión Europea busca proteger en México, y que fue incluida en el 'Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger



en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.', publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez (sic) de dos mil diecisiete."

De la demanda en cita correspondió conocer al Juzgado **Decimoprimer**o de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien la registró con el expediente ***** y mediante sentencia de treinta de enero de dos mil diecinueve, determinó sobreseer en el juicio de amparo, ya que consideró que no es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

En contra de la anterior resolución, la parte quejosa (***** o *****), interpuso recurso de revisión, del cual por razón de turno correspondió conocer al **Séptimo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que lo admitió y registró con el expediente **RA. 78/2019**.

Seguido el trámite correspondiente, en sesión de **once de julio de dos mil diecinueve** dictó sentencia, en la que resolvió lo siguiente:

"CUARTO.—En conformidad con el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, en primer término, se examinarán los agravios hechos valer por la quejosa en contra del sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito.

"Los artículos 1o., fracción I; 5o., fracción II; 61, fracción XXIII; y 63, fracción V, de la Ley de Amparo, a la letra ordenan:

"**Artículo 1o.**' (se transcribe)

"**Artículo 5o.**' (se transcribe)

"**Artículo 61.**' (se transcribe)

"**Artículo 63.**' (se transcribe)

"De los preceptos citados se desprende lo siguiente:



"• El juicio de amparo procede en contra de las omisiones de las autoridades, siempre que violen derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

"• Es autoridad responsable aquella que, independientemente de su naturaleza formal, dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto u **omisión** –que de realizarse– crea, modifica o extingue, situaciones jurídicas de manera unilateral y obligatoria.

"• Los particulares tendrán el carácter de autoridad responsable cuando: 1) realicen actos equivalentes a los de autoridad; 2) afecten derechos humanos; y, 3) sus funciones estén determinadas por una norma general.

"• El juicio de amparo es improcedente, además de los casos que señala el artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando la causa de improcedencia resulte de una disposición constitucional o de la ley de la materia.

"• El sobreseimiento procede, entre otros casos, cuando durante el juicio de amparo, se advierta o sobrevenga alguna causa de improcedencia.

"Ahora, la quejosa aduce que la sentencia recurrida es ilegal, toda vez que el amparo resulta procedente, pues contraviene el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que el Juez de Distrito realizó un indebido análisis del acto reclamado.

"Argumenta que la omisión impugnada sí constituye un acto de autoridad; y las autoridades a quienes la reclama sí tienen el carácter de responsables, para efectos del juicio de amparo.

"Arguye que no se actualiza la causa de improcedencia señalada por el Juez de Distrito, establecida en los artículos 61, fracción XXIII, en relación con el 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.

"Sostiene que los actos de autoridad son unilaterales cuando crean, modifican o extinguen, por sí o ante sí, situaciones que afecten la esfera jurídica de



los gobernados. Cita la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, de rubro: 'AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.'

"Argumenta que los actos de autoridad se distinguen de los actos de particulares, porque éstos se dan en un plano de coordinación, en el que hay igualdad entre las partes, como ocurre en el derecho civil y mercantil, entre otros; mientras que los actos de autoridad surgen de las relaciones de supra a subordinación, cuando los gobernantes actúan desde un plano superior, como ocurre en el derecho público.

"Sostiene que los actos de autoridad son unilaterales; motivo por el cual, la Constitución establece derechos fundamentales que limitan a los gobernantes.

"Argumenta que, para identificar a una autoridad, para efectos del juicio de amparo, se deben considerar tres elementos: 1) la existencia del ente del Estado; 2) que emita actos jurídicos derivados de las facultades que le confieren las normas generales, u omita hacerlos; y, 3) que cree modifique o extinga una situación jurídica en forma unilateral y obligatoria.

"Sostiene que el juicio de amparo es procedente cuando un funcionario público omite contestar la petición que se le plantea, dado que implica una violación al derecho reconocido en el artículo 8o. constitucional, el cual no contempla excepciones ni salvedades, siempre que se cumplan los requisitos que el precepto establece.

"Los argumentos son **fundados**.

"El juicio de amparo procede en contra de las omisiones de las autoridades, siempre que violen derechos humanos. En el caso, el acto reclamado a las autoridades señaladas como responsables es la omisión de contestar la petición presentada por la quejosa el nueve de octubre de dos mil diecisiete, en términos del artículo 8o. constitucional.

"El precepto aludido reconoce el derecho humano de petición e impone la obligación a todos los servidores públicos de contestar la solicitud que se les formule, siempre que se cumplan los requisitos que ordena la norma constitucional.



"Del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, antes citado, se advierte que los servidores públicos que omitan ordenar, dictar o ejecutar el acto que, de realizarse, crearía, modificaría o extinguiría situaciones jurídicas de manera unilateral y obligatoria, tendrán el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo.

"La quejosa formuló una petición por escrito (fojas ocho a veintinueve del juicio de amparo) al titular, al subsecretario de Comercio Exterior y al director general de Reglas de Comercio Internacional, todos de la Secretaría de Economía, en su calidad de servidores públicos del Estado Mexicano, en los siguientes términos:

"Se insertan imágenes

"El Juez de Distrito tuvo por cierto el acto reclamado (omisión) a las autoridades responsables, pues a pesar de la negativa, en su informe justificado manifestaron que la omisión reclamada no causa afectación a la quejosa porque a su escrito no corresponde acuerdo alguno, lo cual implica que no se ha contestado el escrito de la accionante y corrobora la omisión.

"Aquí, conviene conocer el contenido de los artículos 2o., fracción I y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como 1o. y 2o., apartado A, fracción III y apartado B, fracción XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, que dicen:

"**Artículo 2o.**' (se transcribe)

"**Artículo 26.**' (se transcribe)

"**Artículo 1.**' (se transcribe)

"**Artículo 2.**' (se transcribe)

"De las disposiciones citadas, se desprende que la Secretaría de Economía es una dependencia que forma parte de la administración pública federal; la cual es presidida por el secretario del despacho, quien para desahogar los



asuntos de su competencia cuenta con servidores públicos que lo auxilian; entre ellos, el subsecretario de Comercio Exterior y el titular de la Dirección General de Reglas de Comercio Exterior.

"Consecuentemente, como cualquier servidor público, están obligados a cumplir las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

"Este tribunal estima que no se actualiza la causa de improcedencia aducida por el Juez de Distrito, en virtud de que los servidores públicos aludidos sí tienen el carácter de autoridades responsables, pues omitieron contestar la petición presentada por la quejosa, en términos del artículo 8o. constitucional, lo cual constituye un acto susceptible de ser reclamado en el juicio de amparo indirecto.

"Sirve de apoyo para lo anterior, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 93/2018, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro Cincuenta y Ocho, Tomo I, septiembre de dos mil dieciocho, página mil veintiuno, que dice:

"'INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN.' (se transcribe)

"También sirve de apoyo, la jurisprudencia P./J. 42/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página ciento veintiséis, que dice:

"'PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD.' (se transcribe)

"Consecuentemente, procede **revocar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito** y, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 93, fracción III, de la Ley de Amparo, se efectúa el estudio de la diversa causa de improce-



dencia invocada por las autoridades responsables, no analizada en la resolución recurrida ante aquella determinación, en términos del artículo 62 del ordenamiento legal invocado.

"QUINTO.— ...

"SEXTO.—En términos del artículo 93, fracción V, de la ley de la materia, este tribunal reasume jurisdicción y procede a examinar los conceptos de violación hechos valer en el escrito inicial de demanda.

"Es preciso conocer el contenido del artículo 8o. constitucional, que ordena:

"**Artículo 8o.**' (se transcribe)

"Del precepto citado se desprende lo siguiente:

"• Cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad del Estado Mexicano, tiene derecho a recibir una respuesta.

"• Los requisitos del derecho humano de petición, consisten en que la solicitud se formule: 1) por escrito; 2) de manera pacífica; y, 3) respetuosa.

"• Todas las personas gozan del derecho humano de petición, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional; salvo en materia política, que sólo podrán ejercerlo los ciudadanos de la República.

"• Todos los funcionarios públicos deben respetar el derecho de petición.

"• **A toda petición debe recaer un acuerdo por escrito, emitido por la autoridad a quien se haya dirigido, y debe hacerlo conocer al solicitante en breve término.**

"La quejosa aduce que la omisión de las autoridades responsables de dar respuesta a su petición, viola el derecho contenido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



"Arguye que el derecho de petición consiste en la obligación que tienen todos los funcionarios públicos de contestar, en breve término, cualquier solicitud que se les formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, dirigida a una autoridad y recabar la constancia entregada; además, el peticionario deberá proporcionar el domicilio para recibir la respuesta.

"La autoridad que reciba la petición debe emitir un acuerdo en breve término, es decir, el plazo racional que se requiera para estudiar la solicitud y acordarla; la cual debe ser congruente con la petición, y deberá notificarla al solicitante.

"Argumenta que el escrito de petición se presentó el nueve de octubre de dos mil diecisiete, lo cual pone de manifiesto que ya transcurrió el breve término que refiere el artículo 8o. constitucional, para que las autoridades den contestación, pues la petición formulada no implica complejidad, ni existen pruebas que resolver.

"Son **fundados** los argumentos.

"El escrito presentado por la quejosa ante las autoridades responsables versa sobre las observaciones y objeciones que tiene sobre el eventual reconocimiento y protección del término ***** como indicación geográfica en territorio nacional, con motivo del 'Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.', publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de dos mil diecisiete.

"La omisión de las autoridades responsables perjudica a la quejosa, dado que el derecho humano de petición no es un medio de manifestación de los gobernados ante los entes del Estado, sino que consiste en formular una solicitud, e implica la obligación de la autoridad a quien se haya dirigido de emitir un acuerdo congruente con la petición en breve término.



"Contrariamente a lo que aducen las autoridades responsables en su informe justificado, en el sentido de que no estaban obligadas a dar respuesta a la solicitud de la quejosa, en virtud de que el acuerdo que motivó la petición no prevé esa obligación y, por tanto, la omisión no transgrede ningún derecho porque no incumple una obligación legal, resulta inexacto.

"El derecho de petición está reconocido en la Constitución General de la República, que ostenta la mayor jerarquía en el sistema normativo, en términos de su artículo 133; de ahí que, el derecho de petición no está sujeto a su otorgamiento por un acuerdo de rango inferior a la Ley Fundamental; por el contrario, independientemente de que el acuerdo lo reconozca o no, las autoridades están obligadas a dar respuesta a las peticiones que se les formulen en términos del artículo 8o. constitucional, siempre que se cumplan los requisitos que esa disposición ordena; sin que exista obligación de las autoridades de contestar en sentido favorable la petición.

"Respecto a los requisitos que exige la Norma Constitucional para el ejercicio del derecho de petición, este órgano colegiado advierte que se encuentran satisfechos; ya que la quejosa presentó una petición por escrito el **nueve de octubre de dos mil diecisiete**, en la cual, de manera pacífica y respetuosa, manifestó sus observaciones y objeciones en relación con el aviso, y formuló petición a las autoridades responsables.

"En tal virtud, ante la omisión de las autoridades de emitir un acuerdo a dicho escrito, este tribunal advierte que se actualiza una violación al artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual procede **conceder** el amparo a la parte quejosa.

"Aquí, conviene conocer el contenido de la siguiente jurisprudencia, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo III, Administrativa, *Apéndice* 2000, Quinta Época, página ochenta y nueve, que dice:

"PETICIÓN, DERECHO DE. FORMALIDADES Y REQUISITOS.' (se transcribe)

"SÉPTIMO.— ...

"OCTAVO.—**Efectos de la concesión de amparo. ...**"



III. Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de revisión **113/2019**.

***** y ***** solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, contra las autoridades y por los actos siguientes:

"III. Autoridades responsables:

"Los siguientes funcionarios, todos ellos dependientes de la Secretaría de Economía Federal:

"1. El secretario de Economía.

"2. El subsecretario de Comercio Exterior.

"3. La directora general de Reglas de Comercio Internacional.

"IV. Actos reclamados

"Lo constituye la omisión por parte de las autoridades responsables de dar contestación al escrito presentado por mi representada el día 9 de octubre de 2017 a través del cual realizó observaciones y objeciones al posible reconocimiento de la indicación geográfica ***** que la Unión Europea busca proteger en México y que fue incluida en la lista de indicaciones geográficas publicadas el día 10 de agosto de 2017, en el Diario Oficial de la Federación en el 'Aviso por el que se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.', entendiendo que dicha omisión no ocurre dentro de procedimiento alguno, pues es la propia autoridad quien no lo ha iniciado y ello ocasiona la violación que se reclama.

"Igualmente, lo constituye la omisión de dictar el acuerdo correspondiente que hubiera recaído y de dar respuesta al escrito presentado a nombre de mi



mandante el día 9 de octubre de 2017, a través del cual realizó observaciones y objeciones al posible reconocimiento de la indicación geográfica ***** que la Unión Europea busca proteger en México, y que fue incluida en la lista de indicaciones geográficas publicadas el día 10 de agosto de 2017, en el Diario Oficial de la Federación en el aviso por el que se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra; para así darlo a conocer en breve término a mi representada."

De la demanda en cita correspondió conocer al Juzgado **Decimosegundo** de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien la registró con el expediente ***** y mediante sentencia de ocho de febrero de dos mil diecinueve, terminada de engrosar el dieciocho siguiente, determinó conceder el amparo que se le solicitó.

En contra de la anterior resolución, las autoridades secretario, subsecretario de Comercio Exterior y director general de Reglas de Comercio Internacional, todos de la Secretaría de Economía, interpusieron recurso de revisión, del cual, por razón de turno, correspondió conocer al **Décimo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que lo admitió y registró con el expediente **RA. 113/2019**.

Seguido el trámite correspondiente, en sesión de **once de julio de dos mil diecinueve** dictó sentencia, en la que resolvió lo siguiente:

"QUINTO.—En la sentencia reclamada, la juzgadora concedió el amparo y protección solicitado contra la omisión atribuida al secretario de Economía, del subsecretario de Comercio Exterior y de la directora general de Reglas de Comercio Internacional, de dar contestación al escrito de la quejosa, presentado el nueve de octubre de dos mil diecisiete, a través del cual realizó observaciones y objeciones al posible reconocimiento de la indicación geográfica ***** que la Unión Europea busca proteger en México.



"Inconforme, en su **primer agravio**, el recurrente alega que la sentencia resulta contraria a los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, al transgredir el principio de exhaustividad, ya que la Juez Federal no tomó en cuenta los argumentos del informe justificado, relacionados con causas de improcedencia.

"En específico, manifiesta que se actualiza la causa regulada en el artículo 61, fracción XII, en relación con los diversos 1o. (sic), 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, dado que la omisión atribuida a las autoridades responsables de emitir el acuerdo correspondiente al escrito presentado el nueve de octubre de dos mil diecisiete, no constituye un acto de autoridad.

"Alegan no encontrarse obligadas a contestar el escrito de la quejosa, pues el aviso únicamente hace saber a los interesados en realizar objeciones u observaciones a la lista que propuso la Unión Europea, en relación a los nombres en los que busca el reconocimiento y protección como indicación geográfica en el territorio nacional, el mecanismo para recibir los escritos de observaciones u objeciones, los requisitos que deben contener dichos escritos, así como el lugar y la forma de presentarlas, sin que refiera que los escritos presentados se les dará seguimiento, respuesta o les recaerá algún acuerdo.

"Por tanto, señalan que el 'Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.', publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de dos mil diecisiete, no establece la obligación de las autoridades de la Secretaría de Economía, de emitir una respuesta, contestación o acuerdo a las observaciones y objeciones que realizó la quejosa, para que se genere el derecho de petición.

"Afirman que no hay afectación a los derechos sustantivos de la quejosa, ya que la mera publicación de la lista, no significa que éstos ya se encuentran aprobados, pues ello depende de actos posteriores y de realización incierta, porque aún se continúan con las negociaciones en materia de comercio e inversión la Secretaría de Economía y la Comisaría de Comercio de la Unión Europea.



"En el **segundo agravio**, se alega que lo resuelto por la Juez en su considerando séptimo le causa agravio, al contravenir el principio de congruencia así como por el indebido análisis y apreciación, pues no valoró que el escrito que presentó la quejosa derivó de un aviso y éste no comparte la naturaleza de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque no crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en beneficio o perjuicio de los gobernados, por lo que no crea a favor de la quejosa derechos subjetivos; por tanto, sostiene que la omisión de emitir la respuesta al escrito de la quejosa, no perjudica la esfera jurídica.

"Insiste que no todo escrito presentado ante una autoridad implica un derecho de petición, ya que el aviso no prevé la necesidad de emitir una respuesta, pues se trata de actos declarativos, por lo que no procede el juicio de amparo, además con el escrito de la quejosa no se materializan los elementos del derecho de petición.

"Por lo que señala que el aviso no prevé un procedimiento y si la quejosa tenía duda sobre su escrito lo procedente era contactar directamente a la Dirección General de Reglas de Comercio Internacional, resulta que el Juez no fue congruente y exhaustivo en la sentencia recurrida al no tomar en cuenta lo manifestado en el informe justificado.

"Los argumentos son **infundados**, pues adverso a lo alegado, la Juez de Distrito atendió puntualmente las causas de improcedencia alegadas por la recurrente, en el considerando sexto las desestimó, al tenor de lo siguiente:

"Consideró que la parte quejosa reclamó en amparo la omisión de dar contestación a su escrito. Precisó que de las constancias de autos, se desprende el referido escrito de petición de la quejosa presentando ante las responsables, a través del cual realizó observaciones y objeciones relacionadas con el reconocimiento de la indicación geográfica ***** en el marco de las negociaciones para la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, e hizo diversas solicitudes a dichas autoridades.



"De los conceptos de violación advirtió que la quejosa se duele de la omisión de las autoridades responsables, de contestar el citado escrito; en ese sentido desestimó la causa de improcedencia planteada por las autoridades, relativa a la falta de interés jurídico, pues éste deriva precisamente de la omisión de contestar el citado escrito.

"Por otra parte, en relación con el tema de que no cuentan con el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, en la sentencia se consideró que el juicio de amparo es procedente únicamente respecto de actos de autoridad que violen los derechos humanos, y que es autoridad responsable la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"En ese sentido, señaló que se considera como autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, únicamente cuando la une con la parte impetrante de garantías, una relación de supra a subordinación, en la que ésta tiene incorporada en su esfera jurídica un conjunto de derechos y obligaciones que la ubican en una específica situación jurídica que le permite crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

"Manifestó además que en el presente asunto, se reclamó de las autoridades responsables, secretario de Economía, subsecretario de Comercio Exterior y directora general de Reglas de Comercio Internacional, el acto consistente en la omisión de dar contestación a su escrito.

"En razón de lo anterior, concluyó que la causa de improcedencia es infundada ya que las referidas autoridades tienen tal carácter, toda vez que la parte quejosa acreditó haber realizado una solicitud por escrito dirigido a las mismas, por lo que todo servidor público en funciones debe ser considerado autoridad responsable, esto es, cuando se presenta una petición, se tiene la obligación de dar respuesta a la misma y en el caso de omisión es una afectación a la esfera jurídica del gobernado.

"La síntesis corrobora lo **infundado** del alegato de omisión de análisis de las causas de improcedencia, por tanto, no se actualiza la violación al principio



de exhaustividad alegada, pues como se demostró, en la sentencia se analizaron y desestimaron los motivos de inejecitabilidad constitucionalidad (sic) alegados por la responsable.

"Ahora, en relación con los argumentos en que la recurrente pretende evidenciar que, adverso a lo resuelto, la omisión reclamada no puede considerarse como de autoridad para efectos del amparo y que no causa perjuicio al quejoso, se toma en cuenta que de la revisión a los autos del juicio de amparo se aprecia el escrito de la parte quejosa, dirigido a la Secretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio Exterior y Dirección General de Reglas de Comercio Internacional.

"Dicho escrito, tal como señaló la Juez, presenta sello de recibido de la Unidad de Negociaciones Internacionales Dirección General de Reglas de Comercio Internacional de la Secretaría de Economía de la Subsecretaría de Comercio Exterior de nueve de octubre de dos mil diecisiete.

"De su lectura se conoce que la quejosa presentó *ad cautelam* escrito de oposición y objeciones al reconocimiento de la indicación geográfica *****; **y solicitó:** se excluya del reconocimiento y protección como indicación geográfica al término ***** por constituir un término genérico o de uso común en México; que los defectos que se señalan sobre el aviso sean subsanados manifestando la forma; en la parte sustantiva del tratado que se negocia se incluyan disposiciones claras sobre la posibilidad de oponerse a los reconocimientos de indicaciones geográficas, denegar la protección de indicaciones geográficas que sean o contengan términos genéricos o de uso común en México y que en general afecten derechos adquiridos, así como la posibilidad de cancelar o anular el reconocimiento indebido que se haga de indicaciones geográficas que caiga en dichos supuestos y acordar de conformidad, en breve término lo solicitado en el escrito, dada la brevedad del calendario para concluir las negociaciones para la modernización del TLCUEM y notificárselo a las oponentes.

"En ese sentido, se toma en cuenta que la administración pública es el conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo en el cumplimiento de sus atribuciones. En el desarrollo de su actividad, la administración pública establece diversas relaciones con otros órganos del Estado, por ejemplo con el Legislativo,



al presentar un proyecto de presupuesto de egresos para determinar la suma de dinero que debe destinarse a cada uno de los sectores de la sociedad o, bien, con el Judicial, si los actos que realiza son sometidos a la jurisdicción de éste. Además, la actividad administrativa del Estado lo lleva a relacionarse con los gobernados, con quienes surge una serie de derechos y obligaciones recíprocos, que debe protegerse por el orden jurídico con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica.

"Uno de los medios para garantizar que las relaciones entre la administración pública y los gobernados se conduzcan dentro del marco de legalidad lo constituye el 'derecho de petición', consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 8o.; y consiste en el derecho fundamental de toda persona a obtener respuesta a las peticiones que formule por escrito, en forma pacífica y respetuosa, a las autoridades públicas, el citado precepto establece:

"'Artículo 8o.' (se transcribe)

"La disposición consagra el derecho de petición como una de las prerrogativas públicas subjetivas del gobernado frente a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, **es un derecho que garantiza** a las personas la obtención de respuesta a una petición que hayan formulado por escrito, de manera pacífica y respetuosa, **ese derecho implica de manera correlativa la obligación** de la autoridad de emitir una respuesta o contestación respecto de la petición elevada. Dicha petición no debe ser necesariamente en sentido favorable a la petición del promovente, pues el derecho de petición se colma si se responde de manera congruente con lo pedido, en breve término.

"La riqueza del derecho de petición se manifiesta al constatar que sus diversas modalidades dan origen a las más variadas formas de relación institucional entre gobernantes y gobernados, y al crear las fórmulas para garantizar a los segundos la respuesta eficiente y expedita de parte de las autoridades del Estado a la formulación de sus requerimientos. El derecho de petición es el sustento de gran parte de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados; constituye el mecanismo por el cual los particulares realizan toda clase de



trámites frente a las autoridades y ponen en movimiento a los órganos del Estado, sean éstos judiciales, administrativos, e incluso, en algunos casos, legislativos.

"La protección que irradia del derecho de petición no puede quedar suspendida por la creación o existencia de figuras jurídicas que la hagan nugatoria, **pues ello equivaldría a limitarla, restringirla o disminuirla y a condicionar su vigencia a lo que dispongan las leyes secundarias.**

"Con relación a estas consideraciones, se cita, por las razones que la informan, la jurisprudencia 2a./J. 136/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, diciembre de 1999, página 245.

"PETICIÓN, DERECHO DE. NO DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO CON BASE EN QUE EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD CONSTITUYE UNA NEGATIVA FICTA.' (se transcribe)

"En consecuencia, si está probada la existencia de la petición elevada por la quejosa, a través del escrito presentado ante las responsables el nueve de octubre de dos mil diecisiete, ello actualiza la obligación de la autoridad aquí recurrente de emitir respuesta a la solicitud del gobernado, la circunstancia de que persista la omisión de dar respuesta, actualiza el interés jurídico de la quejosa, pues dicha omisión le agravia en la medida en que su petición no ha sido resuelta.

"Es aplicable la jurisprudencia P./J. 42/2001 del Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 126, de rubro y texto siguientes:

"PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD.' (se transcribe)



"El tribunal no pierde de vista que también es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que existen contextos donde no opera el derecho de petición de manera autónoma, por ejemplo, dentro de un procedimiento jurisdiccional o un procedimiento administrativo, seguido en forma de juicio, pues aun cuando la Constitución regula diversos supuestos mediante los cuales, el particular puede entrar en contacto con el Estado, debe atenderse al que regula de manera integral su situación.

"En esas condiciones, el derecho de petición regula de forma genérica las obligaciones de la autoridad frente a las solicitudes del particular, con la finalidad de obtener una respuesta, pero de forma específica los artículos 14 y 17 constitucionales, dependiendo de si se trata de procedimientos jurisdiccionales o administrativos, seguidos en forma de juicio, regulan el actuar de la autoridad ante peticiones de los particulares, por lo que son estos preceptos los aplicables para dar respuesta a dichas solicitudes, ya que fue el particular el que se sometió a este régimen para entrar en contacto con la autoridad.

"Así, el derecho como género previsto en el artículo 8o. constitucional pretende que a la petición hecha ante una autoridad le recaiga una respuesta en breve término; en cambio, el artículo 14, así como el 17 constitucionales, prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y el derecho de acción como especie del derecho de petición, mediante los cuales se busca obtener una decisión en la que se resuelvan las pretensiones deducidas, de manera completa y congruente con lo solicitado.

"Por tanto, los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, así como de todos aquellos seguidos ante autoridades administrativas que, –al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones– realicen funciones materialmente jurisdiccionales, se rigen bajo las garantías previstas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la construcción de los derechos y obligaciones inmersos en ese derecho, están encaminadas a cumplir con dicha finalidad; tal como también lo dispone el artículo 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (derecho de acceso efectivo a la justicia).



"La ejecutoria de donde emana la contradicción de tesis **se refiere únicamente a los procedimientos formal o materialmente jurisdiccionales, sin abarcar otro tipo de procedimientos administrativos**, es decir, no se comprenden aquellos procedimientos en los que la autoridad prepara su resolución definitiva sin existir contienda entre partes, pues como dijo, la ejecutoria no se refirió a ese tipo de procedimientos.

"Estas consideraciones se reflejan en la jurisprudencia 1a./J. 8/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 478, de rubro (sic) y texto siguientes:

"'AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA UNA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL O ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO (LEY DE AMPARO ABROGADA).' (se transcribe)

"Explicado lo anterior, es necesario distinguir que la alegada violación al derecho de petición en este caso, no deriva de la existencia de una contienda entre dos partes, sometida a la autoridad, para que ésta ejerza funciones materialmente jurisdiccional y resuelva una controversia.

"El derecho de petición **tampoco se elevó dentro de las negociaciones** entre la Unión Europea y México con motivo del reconocimiento y protección como indicaciones geográficas en territorio nacional de ciertos nombres, sino que el quejoso elevó su solicitud **en el contexto de un acto paralelo a dichas negociaciones**, con motivo de un aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de dos mil diecisiete, por la Secretaría de Economía, **dirigido a las personas físicas o morales con interés en la protección de los nombres ahí listados**.

"Por tanto, el escrito presentado por la parte quejosa se formuló en una relación de supra a subordinación y, en consecuencia, adverso a lo que afirma la hoy recurrente, es evidente que sí tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, pues no se observa algún elemento para considerar que las solicitudes elevadas a la autoridad responsable en ejercicio



del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Carta Magna, se le hayan formulado bajo algún carácter de particular sino en su calidad de autoridad, de ahí que la omisión en que incurrió sí debe ser considerada como acto de autoridad para efectos del amparo.

"Finalmente, en el **tercer agravio**, aduce la parte recurrente que se viola el principio de estricto derecho, por omisión de pronunciarse sobre las pruebas aportadas en el juicio de amparo, en concreto, la lista de asistencia a las reuniones llevadas a cabo con motivo de las negociaciones con la Unión Europea, donde se desprende la firma del representante de ***** con lo que se acredita que no se transgreden los derechos de la parte quejosa, en tanto que fue escuchada por las autoridades.

"Añade que el aviso sólo es un mecanismo por el cual la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía consideró que podía dar mayor difusión y transparencia a (sic) lista de nombres que presentó la Unión Europea, para que las personas interesadas pudieran presentar observaciones u objeciones a las indicaciones geográficas propuestas, pero no tuvo como objetivo abrir un procedimiento de oposición o en forma de juicio, sino únicamente constituyó una vía para que los representantes de la Secretaría de Economía se allegarán de los insumos necesarios a fin de llevar a cabo la negociación de disposiciones en materia de indicaciones geográficas, dentro del capítulo de propiedad intelectual.

"Con el propósito de resolver el argumento, se observa que en el informe justificado en su capítulo de pruebas, se ofreció la documental: 'consistente en copia simple de la lista de asistencia de reuniones en las que participó el representante de la parte quejosa' agregadas al juicio de amparo a fojas 123 a 134.

"Con dicha probanza, la recurrente aduce que durante el procedimiento de indicaciones geográficas, **se escuchó a la quejosa**, en relación con sus objeciones; sin embargo, en todo caso, esa probanza sería útil para acreditar que la quejosa asistió a tal reunión, pero no acredita que la autoridad respondió la petición que elevó el nueve de octubre de dos mil diecisiete.



"En el caso, como se precisó, la litis consiste en la omisión de contestar el escrito, y lo cierto es, que la prueba alegada no evidencia la contestación a la petición, es decir, la quejosa formuló una solicitud a la responsable, y la lista de asistencia no prueba que hubiera sido contestada, en esa medida, es **jurídicamente ineficaz** el argumento de omisión en la valoración de pruebas, pues la documental que aportó no evidencia la respuesta dada a la petición.

"En las relatadas condiciones, ante lo infundado e ineficaz de los tres agravios hechos valer por el **secretario, subsecretario de Comercio Exterior y el director general de Reglas de Comercio Internacional, todos de la Secretaría de Economía**; resulta procedente, **confirmar** la sentencia recurrida y **conceder** el amparo y protección solicitados por ***** ..."

CUARTO.—A fin de determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, entre los Tribunales Colegiados **Primero, Séptimo y Décimo**, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, es preciso destacar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL estableció, en lo que aquí interesa, que para que aquélla se actualice basta que los "órganos jurisdiccionales terminales" adopten criterios diversos en relación con un punto de derecho.

Entonces, el propósito para el que fue creada, la figura de "contradicción de tesis", es salvaguardar la seguridad jurídica, ante criterios opuestos; y, además, persigue también realizar la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes requisitos para que exista contradicción de tesis:

a) La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un punto de derecho (independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales); y,

b) Que la diferencia de criterios, emitidos en tales ejecutorias, se presente en sus procesos interpretativos, consideraciones o razonamientos jurídicos.



Sirven de sustento a lo anterior las jurisprudencias **P./J. 72/2010** y **1a./J. 23/2010** del Pleno y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los rubros y textos 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." (Novena Época. Registro: 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 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." (Novena Época. Registro: 165076. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, tesis 1a./J. 23/2010, página 123).

Entonces, en las ejecutorias que se pronuncien en las contradicciones de tesis deben atenderse los temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que converjan en un punto de derecho, pues en el caso de que en éste exista disparidad, se tiene que resolver como inexistente, en términos de la jurisprudencia **2a./J. 163/2011** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO. Para que exista contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, es necesario 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, cualquiera que fuese; y, 2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto en común, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, como el sentido gramatical de una norma, el alcance de



un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general. En ese tenor, si la disparidad de criterios proviene de temas, elementos jurídicos y razonamientos diferentes, que no convergen en el mismo punto de derecho, la contradicción de tesis debe declararse inexistente." (Novena Época. Registro: 161114. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, materia común, tesis 2a./J. 163/2011, página 1219).

Una vez establecidos los parámetros precedentes, a fin de establecer y determinar si existe, o no, la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar si en el caso se encuentran satisfechas las exigencias mencionadas:

I. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, en sesión de **quince de mayo de dos mil diecinueve** resolvió el recurso de revisión **145/2019**, interpuesto por las autoridades responsables (secretario, subsecretario de Comercio Exterior y director general de Reglas de Comercio Internacional, todos de la Secretaría de Economía), contra la sentencia de **veintiocho de febrero del citado año**, emitida por el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en el juicio de amparo *********, en la que el citado Juez concedió el amparo solicitado por las empresas quejosas ******* y *******.

Las consideraciones que expuso el Tribunal Colegiado se ocuparon en determinar si el escrito que presentaron las quejosas ante las autoridades responsables se trata de un escrito petitorio y, por ende, si se le debía dar respuesta.

En el considerando tercero señaló que los argumentos de las responsables estaban encaminados a demostrar que las autoridades responsables no omitieron dar respuesta al escrito de petición de la demandante; es decir, que la abstención es inexistente porque no había obligación de contestar. En ese sentido, señaló el acto reclamado por la parte quejosa, así como el contenido del *"Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del*



Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.", publicado el diez de agosto de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.

Al efecto, el Tribunal Colegiado indicó que del aviso mencionado se desprende que, con el fin de modernizar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, se iniciaron las negociaciones con el fin de renovar el marco jurídico vigente y continuar con la liberación del comercio entre las partes. Dentro de esas negociaciones se encuentra un capítulo denominado de propiedad intelectual, en (sic) que la Unión Europea y sus Estados Miembros pretenden el reconocimiento y protección de ciertas indicaciones geográficas en el territorio mexicano, razón por la que se hizo del conocimiento público los nombres de esas indicaciones con la finalidad de que las personas físicas y morales interesadas puedan formular las observaciones u objeciones respectivas.

Precisó que, el aviso transcrito establece un procedimiento que los particulares deberán seguir para presentar sus observaciones u objeciones, pues se prevé, respecto de la información que deberán contener, las pruebas que tendrán que anexarse, el lugar físico y electrónico dónde serán recibidas y el plazo en que deberán presentarse.

Por lo que el Tribunal Colegiado determinó que de las constancias del juicio de amparo se desprendió que en el escrito presentado por la parte quejosa el nueve de octubre de dos mil diecisiete, ante la Secretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio Exterior y la Dirección General de Reglas de Comercio Exterior, todos de la Secretaría de Economía, se precisó lo siguiente: "*... el presente escrito de observaciones y objeciones se presenta contra el posible reconocimiento y protección que pudiera hacer el Estado Mexicano de la indicación geográfica ***** ...*"

En ese sentido, el Tribunal Colegiado señaló que dicho escrito atiende al aviso que fue publicitado el diez de agosto de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en que se formularon diversas observaciones y



objecciones respecto de la indicación geográfica ***** para hacer ver las repercusiones que genera el reconocimiento y protección de esa indicación geográfica en el territorio mexicano. Por ende, concluyó que no se trata de un escrito petitorio presentado a las autoridades responsables sino de un documento derivado del citado aviso en que el Estado Mexicano pretende conocer el punto de vista de diversos agentes económicos respecto de las indicaciones geográficas que se encuentran en negociación.

Precisó que lo anterior significaba que si no se trata de un escrito petitorio no puede existir la omisión de las autoridades responsables de dar respuesta a la supuesta petición presentada el nueve de octubre de dos mil diecisiete; aun cuando de su lectura se desprendía que la parte quejosa formuló diversas peticiones, lo cierto es que del aviso en que se prevé el procedimiento que habrán de seguir los particulares para presentar sus escritos de observaciones y objeciones no se desprende que la autoridad deba pronunciarse expresamente al respecto; solamente se advierte que estableció la forma en la que se deberán presentar los recursos para que sean tomados en cuenta en las negociaciones, sin que eso implique que les deba recaer algún acuerdo o respuesta a sus manifestaciones.

Entonces, concluyó que como la autoridad no estaba obligada a responder, la omisión reclamada era inexistente, por lo que el juicio debió ser sobreseído por la juzgadora. Conclusión que fundó en la jurisprudencia 2a./J. 99/2018 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): "ACTOS OMISIVOS. CUANDO LA AUTORIDAD NIEGA SU EXISTENCIA, EL JUEZ DEBE EXAMINARLA VERIFICANDO SI LA RESPONSABLE SE ENCONTRABA EN APTITUD LEGAL DE ATENDER A LO SOLICITADO."

Asimismo, el Tribunal Colegiado determinó que en la resolución de la contradicción de tesis 104/2018, de la que deriva ese criterio, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que cuando el acto reclamado es una omisión, el juzgador debe discernir en primer lugar la existencia o inexistencia de la abstención reclamada sin confundir ese aspecto con el fondo del asunto, pues el hecho de que el resolutor dé por cierta la omisión reclamada



para que en el capítulo de fondo decida que un estudio exhaustivo conduce a determinar que en realidad es inexistente, lo vincula a negar el amparo cuando la decisión jurídicamente correcta sería la de sobreseer en el juicio.

Conforme a esa premisa, precisó que el resolutor debe avocarse a resolver sobre la existencia de la omisión reclamada en el capítulo correspondiente de la sentencia, con independencia de que, para lograr ese cometido, deba examinar a profundidad el asunto del que deriva la supuesta omisión, esto es, por una parte, las condiciones de la solicitud, petición o procedimiento de origen y, por otra, las obligaciones de las autoridades señaladas como responsables, a efecto de decidir si, además de estar vinculadas a actuar en el modo exigido, existía o no la posibilidad real de hacerlo.

De ahí que el Tribunal Colegiado determinó que conforme al aviso multicitado no existe fuente jurídica de obligación a cargo de la autoridad para contestar los escritos que ahí se prevén, se reiteró que no quedó demostrada la existencia de la omisión reclamada; por lo que ante lo fundado de los agravios que examinó, revocó la sentencia recurrida y sobreseyó en el juicio ^{*****}, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

II. Por otra parte, el **Séptimo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de once de julio de dos mil diecinueve resolvió el recurso de revisión **78/2019**, interpuesto por la parte quejosa ^{*****} o ^{*****} contra la sentencia de **treinta de enero del citado año**, dictada por el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo ^{*****}, mediante la cual el citado Juez sobreseyó en el juicio de amparo, al considerar que la omisión impugnada no era un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Las consideraciones que expuso el Tribunal Colegiado, se ocuparon en determinar si la omisión impugnada en el juicio de amparo era un acto de autoridad y si las autoridades tienen el carácter de responsables, para efectos del amparo, por lo que debían emitir la contestación respectiva.



En el considerando cuarto del fallo que emitió, estudió los artículos 1o., fracción I; 5o., fracción II; 61, fracción XXIII; y 63, fracción V, de la Ley de Amparo, de los que señaló que establecen lo siguiente:

- El juicio de amparo procede en contra de las omisiones de las autoridades, siempre que violen derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

- Es autoridad responsable aquella que, independientemente de su naturaleza formal, dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar el acto u **omisión** –que de realizarse– crea, modifica o extingue, situaciones jurídicas de manera unilateral y obligatoria.

- Los particulares tendrán el carácter de autoridad responsable cuando: 1) realicen actos equivalentes a los de autoridad; 2) afecten derechos humanos; y, 3) sus funciones estén determinadas por una norma general.

- El juicio de amparo es improcedente, además de los casos que señala el artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando la causa de improcedencia resulte de una disposición constitucional o de la ley de la materia.

- El sobreseimiento procede, entre otros casos, cuando durante el juicio de amparo se advierta o sobrevenga alguna causa de improcedencia.

Después, el Tribunal Colegiado declaró fundados los argumentos de la parte quejosa, ya que consideró que el juicio de amparo procede en contra de las omisiones de las autoridades, siempre que violen derechos humanos. Refirió que el acto reclamado a las autoridades señaladas como responsables es la omisión de contestar la petición presentada por la quejosa el nueve de octubre de dos mil diecisiete, en términos del artículo 8o. constitucional, precepto que reconoce el derecho humano de petición e impone la obligación a todos los servidores públicos de contestar la solicitud que se les formule, siempre que se cumplan los requisitos que ordena la norma constitucional.



Asimismo, precisó que del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, se advierte que los servidores públicos que omitan ordenar, dictar o ejecutar el acto que, de realizarse, crearía, modificaría o extinguiría situaciones jurídicas de manera unilateral y obligatoria, tendrán carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo. Por su parte, indicó que la quejosa formuló una petición por escrito al titular, al subsecretario de Comercio Exterior y al director general de Reglas de Comercio Internacional, todos de la Secretaría de Economía, en su calidad de servidores públicos del Estado Mexicano.

En ese sentido, el Tribunal Colegiado indicó que el Juez de Distrito tuvo por cierto el acto reclamado (omisión) a las autoridades responsables, pues a pesar de la negativa, en su informe justificado manifestaron que la omisión reclamada no causa afectación a la quejosa porque a su escrito no corresponde acuerdo alguno, lo cual implica que no se ha contestado el escrito de la accionante y corrobora la omisión. En dicho punto, hizo mención a los artículos 2o., fracción I, y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como 1o. y 2o., apartado A, fracción III y apartado B, fracción XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, de los que precisó que, se desprendía que la referida dependencia es una dependencia (sic) que forma parte de la administración pública federal; la cual es presidida por el secretario del despacho, quien, para desahogar los asuntos de su competencias, cuenta con servidores públicos que lo auxilian; entre ellos, el subsecretario de Comercio Exterior y el titular de la Dirección General de Reglas de Comercio Exterior.

Consecuentemente, el Tribunal Colegiado señaló que, como cualquier servidor público, están obligados a cumplir las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen; por tanto, estimó que no se actualizó la causa de improcedencia aducida por el Juez de Distrito, en virtud de que los servidores públicos aludidos sí tienen el carácter de autoridades responsables, pues omitieron contestar la petición presentada por la quejosa, en términos del artículo 8o. constitucional, lo cual constituye un acto susceptible de ser reclamado en el juicio de amparo indirecto. Citó como apoyo, las jurisprudencias 2a./J. 93/2018 (sic), emitida por la Segunda Sala de



la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): "INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN." y P./J. 42/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD."

Entonces, revocó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito y en el considerando sexto, de conformidad con el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, examinó los conceptos de violación, los que declaró fundados, para tal efecto indicó que el artículo 8o. constitucional establece lo siguiente:

- Cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad del Estado mexicano, tiene derecho a recibir una respuesta.
- Los requisitos del derecho humano de petición, consisten en que la solicitud se formule: 1) por escrito; 2) de manera pacífica; y, 3) respetuosa.
- Todas las personas gozan del derecho humano de petición, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional; salvo en materia política, que sólo podrán ejercerlo los ciudadanos de la República.
- Todos los funcionarios públicos deben respetar el derecho de petición.
- A toda petición debe recaer un acuerdo por escrito, emitido por la autoridad a quien se haya dirigido, y debe hacerlo conocer al solicitante en breve término.

En ese sentido, indicó que el escrito presentado por la quejosa ante las autoridades responsables versa sobre las observaciones y objeciones que



tiene sobre el eventual reconocimiento y protección del término Gruyére como indicación geográfica en territorio nacional, con motivo del "Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.", publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de dos mil diecisiete.

Señaló que la omisión de las autoridades responsables perjudica a la quejosa, dado que el derecho humano de petición no es un medio de manifestación de los gobernados ante los entes del Estado, sino que consiste en formular una solicitud e implica la obligación de la autoridad a quien se haya dirigido de emitir un acuerdo congruente con la petición en breve término. Preciso que, contrario a lo que argumentaron las autoridades responsables en su informe justificado, el derecho de petición está reconocido en la Constitución General de la República, que ostenta la mayor jerarquía en el sistema normativo, en términos de su artículo 133; de ahí que el derecho de petición no está sujeto a su otorgamiento por un acuerdo de rango inferior a la Ley Fundamental; por el contrario, independientemente de que el acuerdo lo reconozca o no, las autoridades están obligadas a dar respuesta a las peticiones que se les formulen en términos del artículo 8o. constitucional, siempre que se cumplan los requisitos que esa disposición ordena; sin que exista obligación de las autoridades de contestar en sentido favorable la petición.

El Tribunal Colegiado advirtió que se encuentran satisfechos los requisitos que exige la norma constitucional para el ejercicio del derecho de petición; ya que la quejosa presentó una petición por escrito el nueve de octubre de dos mil diecisiete, en la cual, de manera pacífica y respetuosa, manifestó sus observaciones y objeciones en relación con el aviso, y formuló petición a las autoridades responsables; en tal virtud, ante la omisión de las autoridades de emitir un acuerdo a dicho escrito, precisó que se actualizó una violación al artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual



procedía conceder el amparo a la parte quejosa. Citó como apoyo la jurisprudencia, de rubro: "PETICIÓN, DERECHO DE. FORMALIDADES Y REQUISITOS."

En ese sentido, el Tribunal Colegiado en el considerando octavo concedió el amparo para que las autoridades responsables dieran respuesta de inmediato, de manera fundada, motivada y congruente, al escrito de nueve de octubre de dos mil diecisiete; y hacerlo del conocimiento de la quejosa en el domicilio que señaló para tal efecto.

III. A su vez, el **Décimo** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en sesión de once de julio de dos mil diecinueve resolvió el recurso de revisión **113/2019**, interpuesto por las autoridades responsables (secretario, subsecretario de Comercio Exterior y director general de Reglas de Comercio Internacional, todos de la Secretaría de Economía), contra la sentencia terminada de engrosar el **dieciocho de febrero del citado año**, dictada por el Juez Decimosegundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo *********, mediante la cual el citado Juez concedió el amparo solicitado por las quejas ******* y *******.

Las consideraciones que expuso el Tribunal Colegiado se ocuparon en determinar si la omisión impugnada en el juicio de amparo era un acto de autoridad y si las autoridades tienen el carácter de responsables, para efectos del amparo, por lo que debían emitir la contestación respectiva.

En el quinto considerando señaló que en la sentencia reclamada, la juzgadora concedió el amparo y protección solicitados contra la omisión atribuida al secretario de Economía, del subsecretario de Comercio Exterior y de la directora general de Reglas de Comercio Internacional, de dar contestación al escrito de la quejosa, presentado el nueve de octubre de dos mil diecisiete, a través del cual realizó observaciones y objeciones al posible reconocimiento de la indicación geográfica ********* que la Unión Europea busca proteger en México. En ese sentido, declaró infundados los argumentos de las recurrentes, pues adverso a lo alegado, la Juez de Distrito en el considerando sexto atendió puntualmente las causas de improcedencia alegadas por la recurrente, las cuales desestimó.



En efecto, el Tribunal Colegiado señaló que la Juez de amparo desestimó la causa de improcedencia planteada por las autoridades, relativa a la falta de interés jurídico, pues éste deriva precisamente de la omisión de contestar el citado escrito y en relación con el tema de que no cuentan con el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, la *a quo* concluyó que la causa de improcedencia era infundada, ya que las referidas autoridades tienen tal carácter, toda vez que la parte quejosa acreditó haber realizado una solicitud por escrito dirigido a las mismas, por lo que todo servidor público en funciones debe ser considerado autoridad responsable, esto es, cuando se presenta una petición, se tiene la obligación de dar respuesta a la misma y en el caso de omisión es una afectación a la esfera jurídica del gobernado.

Por otra parte, en relación con los argumentos en que la recurrente pretende evidenciar que, adverso a lo resuelto, la omisión reclamada no puede considerarse como de autoridad para efectos del amparo y que no causa perjuicio al quejoso, el Tribunal Colegiado señaló que debe tomarse en cuenta que del juicio de amparo se aprecia el escrito de la parte quejosa, dirigido a la Secretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio Exterior y Dirección General de Reglas de Comercio Internacional. Dicho escrito, tal como señaló la Juez, presenta sello de recibido de la Unidad de Negociaciones Internacionales Dirección General de Reglas de Comercio Internacional de la Secretaría de Economía de la Subsecretaría de Comercio Exterior de nueve de octubre de dos mil diecisiete.

Refirió que la quejosa presentó *ad cautelam* escrito de oposición y objeciones al reconocimiento de la indicación geográfica *****; y solicitó: "*se excluya del reconocimiento y protección como indicación geográfica al término ***** por constituir un término genérico o de uso común en México; que los defectos que se señalan sobre el aviso sean subsanados manifestando la forma; en la parte sustantiva del tratado que se negocia se incluyan disposiciones claras sobre la posibilidad de oponerse a los reconocimientos de indicaciones geográficas, de negar la protección de indicaciones geográficas que sean o contengan términos genéricos o de uso común en México y que en general afecten derechos adquiridos, así como la posibilidad de cancelar o anular el reconocimiento indebido que se haga de indicaciones geográficas que caiga en dichos supuestos y acordar de conformidad, en breve término lo solicitado en el escrito, dada la brevedad del calendario para concluir las negociaciones para la modernización del TLCUEM y notificárselo a las oponentes.*"



En ese sentido, el Tribunal Colegiado tomó en consideración que la administración pública es el conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo en el cumplimiento de sus atribuciones. En el desarrollo de su actividad, la administración pública establece diversas relaciones con otros órganos del Estado, por ejemplo, con el Legislativo, al presentar un proyecto de presupuesto de egresos para determinar la suma de dinero que debe destinarse a cada uno de los sectores de la sociedad o, bien, con el Judicial, si los actos que realiza son sometidos a la jurisdicción de éste. Además, la actividad administrativa del Estado lo lleva a relacionarse con los gobernados, con quienes surge una serie de derechos y obligaciones recíprocos, que debe protegerse por el orden jurídico con la finalidad de salvaguardar la seguridad jurídica.

Precisó que uno de los medios para garantizar que las relaciones entre la administración pública y los gobernados se conduzcan dentro del marco de legalidad lo constituye el "derecho de petición", consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 8o.; y consiste en el derecho fundamental de toda persona a obtener respuesta a las peticiones que formule por escrito, en forma pacífica y respetuosa, a las autoridades públicas.

De igual forma, precisó que el artículo 8o. constitucional consagra el derecho de petición como una de las prerrogativas públicas subjetivas del gobernado frente a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, es un derecho que garantiza a las personas la obtención de respuesta a una petición que hayan formulado por escrito, de manera pacífica y respetuosa, ese derecho implica de manera correlativa la obligación de la autoridad de emitir una respuesta o contestación respecto de la petición elevada. Dicha petición no debe ser necesariamente en sentido favorable a la petición del promovente, pues el derecho de petición se colma si se responde de manera congruente con lo pedido, en breve término.

El Tribunal Colegiado indicó que la riqueza del derecho de petición se manifiesta al constatar que sus diversas modalidades dan origen a las más variadas formas de relación institucional entre gobernantes y gobernados, y al crear las fórmulas para garantizar a los segundos la respuesta eficiente y expedita de parte de las autoridades del Estado a la formulación de sus requerimientos.



El derecho de petición es el sustento de gran parte de las relaciones jurídicas entre gobernantes y gobernados; constituye el mecanismo por el cual los particulares realizan toda clase de trámites frente a las autoridades y ponen en movimiento a los órganos del Estado, sean éstos judiciales, administrativos, e incluso, en algunos casos, legislativos.

Señaló que la protección que irradia del derecho de petición no puede quedar suspendida por la creación o existencia de figuras jurídicas que la hagan nugatoria, pues ello equivaldría a limitarla, restringirla o disminuirla y a condicionar su vigencia a lo que dispongan las leyes secundarias. Citó como apoyo la jurisprudencia 2a./J. 136/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETICIÓN, DERECHO DE. NO DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO CON BASE EN QUE EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD CONSTITUYE UNA NEGATIVA FICTA."

En consecuencia, el Tribunal Colegiado consideró que si está probada la existencia de la petición elevada por la quejosa, a través del escrito presentado ante las responsables el nueve de octubre de dos mil diecisiete, ello actualiza la obligación de la autoridad recurrente de emitir respuesta a la solicitud del gobernado, la circunstancia de que persista la omisión de dar respuesta, actualiza el interés jurídico de la quejosa, pues dicha omisión le agravia en la medida en que su petición no ha sido resuelta. Aplicó la jurisprudencia P./J. 42/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD."

El Tribunal Colegiado precisó que no perdió de vista que también es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que existen contextos donde no opera el derecho de petición de manera autónoma, por ejemplo, dentro de un procedimiento jurisdiccional o un procedimiento administrativo, seguido en forma de juicio, pues aun cuando la Constitución regula diversos supuestos mediante los cuales, el particular puede entrar en contacto con el Estado, debe atenderse al que regula de manera integral su situación. En esas condiciones, el derecho de petición regula de forma genérica las obligaciones de la autoridad frente a



las solicitudes del particular, con la finalidad de obtener una respuesta, pero de forma específica los artículos 14 y 17 constitucionales, dependiendo de si se trata de procedimientos jurisdiccionales o administrativos, seguidos en forma de juicio, regulan el actuar de la autoridad ante peticiones de los particulares, por lo que son estos preceptos los aplicables para dar respuesta a dichas solicitudes, ya que fue el particular el que se sometió a este régimen para entrar en contacto con la autoridad.

Así, el derecho como género previsto en el artículo 8o. constitucional pretende que a la petición hecha ante una autoridad le recaiga una respuesta en breve término; en cambio, el artículo 14, así como el 17 constitucionales, prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y el derecho de acción como especie del derecho de petición, mediante los cuales se busca obtener una decisión en la que se resuelvan las pretensiones deducidas, de manera completa y congruente con lo solicitado.

Por tanto, el Tribunal Colegiado refirió que los procedimientos ventilados ante Jueces y Tribunales del Poder Judicial, así como de todos aquellos seguidos ante autoridades administrativas que –al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones– realicen funciones materialmente jurisdiccionales, se rigen bajo las garantías previstas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la construcción de los derechos y obligaciones inmersos en ese derecho, están encaminadas a cumplir con dicha finalidad; tal como también lo dispone el artículo 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (derecho de acceso efectivo a la justicia).

Señaló que la ejecutoria de donde emana la contradicción de tesis se refiere únicamente a los procedimientos formal o materialmente jurisdiccionales, sin abarcar otro tipo de procedimientos administrativos, es decir, no se comprenden aquellos procedimientos en los que la autoridad prepara su resolución definitiva sin existir contienda entre partes, pues la ejecutoria no se refirió a ese tipo de procedimientos. Indicó que dichas consideraciones se reflejan en la jurisprudencia 1a./J. 8/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): "AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA UNA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL O ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO (LEY DE AMPARO ABROGADA)."



En ese contexto, el Tribunal Colegiado consideró que era necesario distinguir que la alegada violación al derecho de petición no deriva de la existencia de una contienda entre dos partes, sometida a la autoridad, para que ésta ejerza funciones materialmente jurisdiccional y resuelva una controversia. Así como, tampoco se elevó dentro de las negociaciones entre la Unión Europea y México con motivo del reconocimiento y protección como indicaciones geográficas en territorio nacional de ciertos nombres, sino que el quejoso elevó su solicitud en el contexto de un acto paralelo a dichas negociaciones, con motivo de un aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de dos mil diecisiete, por la Secretaría de Economía, dirigido a las personas físicas o morales con interés en la protección de los nombres ahí listados.

Por tanto, el Tribunal Colegiado estimó que el escrito presentado por la parte quejosa, se formuló en una relación de supra a subordinación y, en consecuencia, adverso a lo que afirmó la recurrente, era evidente que sí tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, pues no se observa algún elemento para considerar que las solicitudes elevadas a la autoridad responsable en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Carta Magna, se le hayan formulado bajo algún carácter de particular sino en su calidad de autoridad; de ahí que la omisión en que incurrió sí debe ser considerada como acto de autoridad para efectos del amparo.

Por otra parte, el Tribunal Colegiado sostuvo que en el informe justificado en su capítulo de pruebas, se ofreció la documental: *"consistente en copia simple de la lista de asistencia de reuniones en las que participó el representante de la parte quejosa"* y que con dicha probanza, la recurrente aduce que durante el procedimiento de indicaciones geográficas, se escuchó a la quejosa, en relación con sus objeciones; sin embargo, en todo caso, esa probanza sería útil para acreditar que la quejosa asistió a tal reunión, pero no demostró que la autoridad respondió la petición que elevó el nueve de octubre de dos mil diecisiete.

Precisó el Tribunal Colegiado que la litis consistía en la omisión de contestar el escrito, y lo cierto es, que la prueba alegada no evidencia la contestación a la petición, es decir, la quejosa formuló una solicitud a la responsable, y la lista de asistencia no prueba que hubiera sido contestada, en esa medida, declaró jurídicamente ineficaz el argumento de omisión en la valoración de pruebas, pues la documental que aportó no evidencia la respuesta dada a la petición.



En esas condiciones, el Tribunal Colegiado confirmó la sentencia recurrida y concedió el amparo y protección solicitados por ***** y *****.

Del análisis de las ejecutorias examinadas, se desprende que sí existe contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados **Primero**, **Séptimo** y **Décimo**, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Lo anterior, porque de la lectura de los criterios contendientes, se obtiene que el **Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que el recurso presentado por las quejas ante las autoridades dependientes de la Secretaría de Economía, mediante el cual realizaron observaciones y objeciones al posible reconocimiento de una indicación geográfica que la Unión Europea busca proteger en México y que fue incluida en el *"Aviso por el que se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra."*, publicado el diez de agosto de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, **no** se trata de un escrito petitorio y, por ende, no existe la omisión de las autoridades responsables de dar respuesta, ya que del aviso en que se prevé el procedimiento que habrán de seguir los particulares para presentar sus escritos de observaciones y objeciones no se desprende que la autoridad deba pronunciarse expresamente al respecto; solamente se advierte que estableció la forma en la que se deberán presentar los recursos para que sean tomados en cuenta en las negociaciones, sin que eso implique que les deba recaer algún acuerdo o respuesta a sus manifestaciones.

Mientras que los Tribunales Colegiados **Séptimo** y **Décimo** en Materia Administrativa del Primer Circuito, consideraron que el recurso presentado por las quejas ante las autoridades dependientes de la Secretaría de Economía, mediante el cual realizaron observaciones y objeciones al posible reconocimiento de una indicación geográfica que la Unión Europea busca proteger en México y que fue incluida en el *"Aviso por el que se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el*



territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.", publicado el diez de agosto de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, **sí** se trata de un escrito petitorio en términos del artículo 8o. de la Constitución Federal y que las autoridades estaban obligadas a darle contestación, pues de no hacerlo se violaba el derecho contenido en ese precepto constitucional.

Entonces, este Pleno de Circuito arriba a la conclusión de que sí existe la contradicción de criterios; porque para resolver los asuntos se tomaron posturas encontradas, dado que, el **Primer** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que el recurso de las quejas **no** es un escrito petitorio, por lo que no existe obligación de darle contestación, en tanto que los Tribunales Colegiados **Séptimo y Décimo**, estimaron que el recurso de las quejas **sí** se trata de un escrito petitorio en términos del artículo 8o. de la Constitución Federal y que las autoridades estaban obligadas a darle contestación, pues de no hacerlo se violaba el derecho contenido en ese precepto constitucional.

Asimismo, importa aclarar que el hecho de que los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes no haya sido expuesto formalmente como tesis y, por ende, no exista la publicación respectiva, no es obstáculo para que este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues a fin de que se determine su existencia, basta que diversos Tribunales Colegiados de Circuito adopten criterios disímboles, al resolver sobre un mismo punto de derecho o un mismo problema jurídico central.

En efecto, los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, constitucional y 225 de la Ley de Amparo, establecen lo siguiente:

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



"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia."

"Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."

Los preceptos transcritos disponen que cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias o criterios discrepantes, los Plenos del Circuito correspondientes decidirán el que deba prevalecer como jurisprudencia; por lo que, si dichos preceptos no limitan las facultades decisorias de los Plenos de Circuito al dirimir divergencias plasmadas en criterios expuestos formalmente, mediante una redacción especial, en la que se distinga rubro, texto y datos de identificación, ni a aquellos que conforme a lo dispuesto en los artículos 215, 216 y 217 de la Ley de Amparo vigente sean de aplicación obligatoria, debe interpretarse que los Plenos de Circuito tienen facultad para dirimir criterios aislados divergentes sustentados por los Tribunales Colegiados de los respectivos Circuitos en los asuntos sometidos a su potestad.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia **P./J. 27/2001**, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, que dice:

"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."

Asimismo, es aplicable la jurisprudencia **2a./J. 94/2000**, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."



De igual forma, apoyó la jurisprudencia **1a./J. 129/2004**, de la Novena Época, con registro: 179633, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, página 93, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA. Adicionalmente al criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, para que la denuncia de contradicción de tesis sea procedente, no se requiere que los criterios que se consideren opuestos constituyan jurisprudencia, toda vez que los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen dicho requisito."

En atención a las consideraciones expresadas, la contradicción de tesis se constriñe a **determinar si el ocurso presentado por las quejas ante las autoridades dependientes de la Secretaría de Economía, mediante el cual realizaron observaciones y objeciones al posible reconocimiento de una indicación geográfica que la Unión Europea busca proteger en México y que fue incluida en el "Aviso por el que se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra."**, publicado el diez de agosto de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, es o no un escrito petitorio que deba ser contestado por las autoridades en términos del artículo 8o. de la Constitución Federal.

QUINTO.—Al existir la disparidad en el punto destacado se resuelve que existe la contradicción de tesis entre los criterios contendientes; por tanto, con



fundamento en los artículos 225 y 226, párrafos penúltimo y último, de la Ley de Amparo, el criterio que deberá prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es el que se emitirá conforme a las consideraciones que se sustentarán en la presente sentencia.

En principio, se debe conocer el contenido del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone lo siguiente:

"Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Dicho precepto establece la obligación de los funcionarios y empleados públicos de respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; de ahí que, a toda petición, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

De igual forma, el Máximo Tribunal del País ha señalado que el derecho de petición se limita entonces a la obligación de la autoridad de recibir la petición y darle curso en el ejercicio de las propias competencias, sin estar obligada en momento a otorgar lo que fue pedido; en el entendido de que, la respuesta que se otorgue debe estar debidamente fundada y motivada, así como ser respetuosa del derecho de igualdad de los gobernados.

Sirve de apoyo la jurisprudencia **2a./J. 183/2006**, con registro: 173716, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 207, de rubro y texto siguientes:

"PETICIÓN. PARA RESOLVER EN FORMA CONGRUENTE SOBRE LO SOLICITADO POR UN GOBERNADO LA AUTORIDAD RESPECTIVA DEBE CONSI-



DERAR, EN PRINCIPIO, SI TIENE COMPETENCIA. Conforme a la interpretación jurisprudencial del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a toda petición de los gobernados presentada por escrito ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, éste deberá responderla por escrito y en forma congruente, haciéndolo del conocimiento de aquéllos en breve plazo, sin que el servidor esté vinculado a responder favorablemente a los intereses del solicitante. Ahora bien, en virtud de que las autoridades únicamente pueden resolver respecto de las cuestiones que sean de su competencia, en términos que fundada y motivadamente lo estimen conducente, la autoridad ante la que se haya instado deberá considerar, en principio, si dentro del cúmulo de facultades que le confiere el orden jurídico se encuentra la de resolver lo planteado y, de no ser así, para cumplir con el derecho de petición mediante una resolución congruente, deberá dictar y notificar un acuerdo donde precise que carece de competencia para pronunciarse sobre lo pedido."

En efecto, el derecho de petición es aplicable respecto de materias o actividades que en principio no se encuentran reguladas de forma específica o que pueden ser desarrolladas de manera discrecional por las autoridades. En este sentido, existen restricciones materiales respecto de qué es lo que puede ser pedido y qué es lo que puede ser otorgado mediante una petición. Además, el derecho de petición ha sido entendido como un mecanismo esencial para el funcionamiento de una democracia, al ser la vía mediante la cual los ciudadanos pueden informar al gobierno sobre sus problemas y la obligación que éste tiene de responder por lo menos que se ha enterado de los mismos.

No obstante, el contenido y alcance del derecho de petición se ha ido transformando en atención al desarrollo y especialización de la estructura misma del Estado. De esta forma, en cada materia se han definido acciones y procedimientos específicos para atender y procesar los planteamientos de los gobernados. Así, en la actualidad existen mecanismos procesales especializados que permiten articular de forma eficaz las posiciones de los particulares respecto de los diversos órganos de gobierno que anteriormente se hacían valer mediante una petición. En muchas materias de la rama administrativa existe la posibilidad de interponer acciones y recursos que obligan a la autoridad a resolver una determinada problemática, sin que sea posible equiparar estos ejercicios derivados de un derecho de petición.



Las consideraciones jurídicas expresadas encuentran apoyo en la tesis aislada **2a. XXI/2016 (10a.)**, de la Décima Época, con registro: 2011611, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1374, de rubro (sic) y texto siguientes:

"DERECHO DE PETICIÓN. SU DIFERENCIA CON RESPECTO AL RECURSO ADMINISTRATIVO. El derecho de petición busca la respuesta de la autoridad a un planteamiento específico, mientras que el recurso administrativo, la nulidad o modificación de un acto de la autoridad a través de su impugnación; es decir, el recurso presupone la existencia de un acto administrativo previo que puede ser revisado por la autoridad que lo emitió o en otra instancia, mientras que aquél se limita a solicitar una respuesta determinada. Así, para recurrir una actuación administrativa se requiere de un derecho subjetivo específico; a la vez que el derecho de petición constituye simplemente la posibilidad de todo gobernado de hacer un planteamiento a la autoridad; por tanto, este último no puede sustituir los procedimientos o recursos específicos establecidos para atender ciertas materias, ni constituirse como un medio para la revisión de determinaciones administrativas."

Entonces, el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Carta Magna, cuyo titular es el gobernado en general, **significa la facultad de ocurrir ante cualquier autoridad a formular una solicitud o instancia por escrito que adopta específicamente el carácter de petición administrativa, acción**, en virtud de la cual el Estado y sus autoridades, es decir, sus funcionarios y empleados tienen como obligación el dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les eleve, el cual debe serle dado a conocer en breve término.

La existencia de este derecho, surge como consecuencia de la exigencia jurídica y especial de un régimen de legalidad bajo el que no está permitido hacerse justicia por propia mano, es decir, surge como negación del sistema de la *vindicta privata*, en que a cada cual era dable hacerse justicia por sí al sentirse vulnerado en sus derechos, para exigir el respeto a su esfera jurídica sin la intervención de autoridad alguna. La decadencia de tal sistema fue dando paso al régimen de autoridad en la solución de los conflictos y contiendas surgidos entre los miembros de la sociedad humana, para ya no ejercerse directamente



represalias contra quienes se consideraran responsables, sino para ocurrirse ante las autoridades para que, por conducto de ellas se resolviera el conflicto suscitado. El derecho de pedir surgió, por tanto, como la potestad de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstos intervengan para hacer cumplir la ley, con la correlativa obligación de las autoridades de dictar un acuerdo escrito a la solicitud o petición que el gobernado les eleve.

Deriva de lo anterior, que el derecho de petición, tanto en virtud de su origen, como en atención a su naturaleza de derecho público subjetivo, supone su manifestación en una relación entre gobernante y gobernado, **pues la petición se dirige a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, obligado como tal, a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado**, por lo que resulta indispensable que la petición se eleve al servidor público en su calidad de autoridad, en una relación de supra a subordinación entre gobernante y gobernado, para que surja el derecho público de este último a que se le dé contestación por escrito.

Sirve de apoyo a las consideraciones anteriores, la jurisprudencia **P./J. 42/2001**, con registro: 189914, de la Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 126, de rubro y texto siguientes:

"PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD. El derecho de petición es consagrado por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como uno de los derechos públicos subjetivos del gobernado frente a la autoridad dotada de facultades y atribuciones por las normas legales en su calidad de ente del Gobierno del Estado, obligado como tal, a dar contestación por escrito y en breve término al gobernado, por lo que la existencia de este derecho como garantía individual y la procedencia del juicio de amparo para su salvaguarda requieren que la petición se eleve al funcionario o servidor público en su calidad de autoridad, es decir en una relación jurídica entre gobernante y gobernado, y no en una relación de coordinación regulada por el derecho privado en que el ente público actúe como particular."



Ahora bien, el *"Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra."*, publicado el diez de agosto de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, establece lo siguiente:

"El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, (en adelante 'TLCUEM') fue aprobado por el Senado de la República el 20 de marzo de 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio del mismo año y entró en vigor el 1 de octubre de 2000.

"De conformidad con el artículo 4 del TLCUEM, uno de los objetivos en relación con el comercio es establecer un marco para fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes, incluyendo una liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de bienes que tenga en cuenta la sensibilidad de determinados productos y de conformidad con las normas pertinentes de la Organización Mundial del Comercio.

"El 24 de mayo de 2016 mediante comunicado conjunto, la secretaria de Relaciones Exteriores y la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad anunciaron el inicio de las negociaciones para la modernización del TLCUEM en sus tres pilares: político, de cooperación y comercial.

"El 30 de mayo del mismo año, el secretario de Economía y la Comisaria de Comercio de la Unión Europea anunciaron el inicio de negociaciones para la modernización del pilar de comercio e inversión, con el fin de renovar el marco jurídico vigente y continuar con la liberalización del comercio entre las partes.

"Dentro del pilar comercial se encuentra la negociación de un capítulo de Propiedad Intelectual, en el cual México y la Unión Europea buscan el reconocimiento y protección de indicaciones geográficas.



"Conforme al artículo 22 (1) del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), una indicación geográfica es aquella que identifica un producto como originario del territorio de un país o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico.

"En virtud de los objetivos perseguidos en el proceso de modernización del pilar comercial del TLCUEM, es necesario contar con disposiciones que establezcan un adecuado reconocimiento y protección a derechos de propiedad intelectual. **En este sentido, resulta de interés general hacer pública la propuesta de la Unión Europea relacionada con la protección a indicaciones geográficas con el fin de asegurar una adecuada distribución y divulgación de dichos nombres, facilitando con ello el proceso de consulta entre las personas físicas y morales interesadas.**

"Por tal motivo, el presente aviso tiene por objeto dar a conocer la lista de nombres propuesta por la Unión Europea para que las personas físicas y morales interesadas puedan formular observaciones u objeciones al eventual reconocimiento y protección de los mismos como indicaciones geográficas, en territorio nacional, en el marco de las negociaciones de propiedad intelectual.

"1. La Unión Europea propone a México la siguiente lista de nombres en los que busca el reconocimiento y protección como indicación geográfica en el territorio nacional:

"...

"Cada término identificado en letra cursiva no busca reconocimiento ni protección de manera individual, ya que se considera descriptivo.

"Los nombres identificados con (*) se encuentran protegidos en territorio nacional conforme a lo previsto en el Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional (Arreglo de Lisboa).



"Los nombres identificados con (**) cuentan con reconocimiento conforme al Arreglo de Lisboa, no obstante, actualmente son objeto de impugnación.

"Las especificaciones técnicas e información adicional de los nombres para los cuales la Unión Europea busca su reconocimiento y protección en territorio nacional se encuentran en la siguiente dirección electrónica: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/consulta-sobre-indicaciones-geograficas-en-el-marco-de-la-modernizacion-del-tlcuem>

"2. El alcance de la protección que se pretende lograr a las indicaciones geográficas en el capítulo de Propiedad Intelectual se basará en los artículos 22 y 23 del Acuerdo sobre los ADPIC, conforme a lo siguiente:

"a) Proporcionar medios legales para que las partes interesadas puedan impedir:

"a. La utilización de cualquier medio que, en la designación o presentación del producto, indique o sugiera que el producto de que se trate proviene de una región geográfica distinta del verdadero lugar de origen, de modo que induzca al público a error en cuanto al origen geográfico del producto; y,

"b. Cualquier otra utilización que constituya un acto de competencia desleal, en el sentido del artículo 10 Bis del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1967).

"b) Proporcionar medios legales para que las partes interesadas puedan impedir la utilización de una indicación geográfica que identifique productos que no sean originarios del lugar designado por la indicación geográfica de que se trate, o que identifique productos de ese género que no sean originarios del lugar designado por la indicación geográfica en cuestión, incluso cuando se indique el verdadero origen del producto o se utilice la indicación geográfica traducida o acompañada de expresiones tales como 'clase', 'tipo', 'estilo', 'imitación' u otras análogas.

"c) Proporcionar medios legales para que las partes interesadas puedan impedir:



- "a. Cualquier uso comercial directo o indirecto de un nombre protegido;
 - "b. Cualquier uso indebido, identidad, similitud o sugerencia directa o indirecta de un nombre protegido;
 - "c. Cualquier indicación falsa o engañosa de un nombre protegido; y,
 - "d. Cualquier otra práctica que pueda inducir a error al consumidor en cuanto al verdadero origen del producto.
- "d) No serán objeto de protección las indicaciones geográficas que no estén protegidas o dejen de estar protegidas en su país de origen o caigan en desuso en ese país. En ese caso, dichos nombres podrán eventualmente considerarse genéricos.

"3. Únicamente serán admisibles las observaciones u objeciones que sean presentadas por las personas físicas y morales, excepto aquellos que sean nacionales o residentes de los países miembros de la Unión Europea, que se dediquen a la producción, importación, exportación, comercialización o lleven a cabo actividades comerciales en relación a los productos cuyo nombre se busca reconocer y proteger.

"4. Las observaciones u objeciones deberán incluir la siguiente información:

- "a) Identificar el nombre, al que se oponen, del listado al que se refiere el numeral 1 del presente aviso;
- "b) El tipo de producto que el interesado produzca, importe, exporte, comercialice o sobre el cual lleve a cabo actividades comerciales en relación a dicho nombre; y,
- "c) Toda evidencia e información necesaria para demostrar que la protección al nombre afecta derechos adquiridos o solicitudes de registro de marca pendientes de resolución.



"5. Las observaciones u objeciones deberán estar acompañadas de las pruebas respectivas y enfocarse en los siguientes criterios:

"a) El nombre es idéntico o semejante en grado de confusión a una denominación de origen o indicación geográfica protegida en territorio nacional para el mismo producto o para un producto similar;

"b) El nombre es idéntico o semejante en grado de confusión a una solicitud pendiente presentada ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), de declaración de protección de una denominación de origen o de indicación geográfica para el mismo producto o para un producto similar;

"c) El nombre mencionado en la lista es genérico en el siguiente sentido:

"a. El nombre técnico, genérico o de uso común de los productos que pretendan ampararse, así como aquella denominación que, en el lenguaje corriente o en las prácticas comerciales, se haya convertido en un elemento usual o genérico de los mismos.

"d) La denominación que, considerando el conjunto de sus características, sean descriptivas de los nombres que traten de protegerse. Quedan incluidas en el supuesto anterior las palabras descriptivas o indicativas que en el comercio sirvan para designar la especie, calidad, cantidad, composición, destino o valor;

"e) La que sea idéntica o semejante en grado de confusión a una marca o nombre comercial registrada ante el IMPI, vigente conforme a la legislación mexicana;

"f) El nombre es idéntico o semejante en grado de confusión a una solicitud de registro de marca o nombre comercial en trámite ante el IMPI para el mismo producto o para un producto similar;

"g) El nombre que, considerando la reputación de una marca comercial, su notoriedad y el tiempo que lleva usándose, puede inducir a error al consumidor sobre la verdadera identidad del producto, o



"h) El nombre entra en conflicto con el nombre de una variedad vegetal, incluyendo variedades de uvas para vino, o de una raza animal y, por dicho motivo, puede inducir a error al consumidor sobre el verdadero origen del producto.

"No serán admisibles la prueba confesional y testimonial. Únicamente se examinarán las observaciones u objeciones que estén basadas en los criterios antes mencionados.

"6. Las observaciones u objeciones referidas en este aviso deberán presentarse por medio físico o electrónico a la:

"Dirección General de Reglas de Comercio Internacional

"Secretaría de Economía

"Paseo de la Reforma 296, Cuauhtémoc, Juárez, 06600, Col. Juárez, Ciudad de México.

"Correo *electrónico*: *dgrci@economia.gob.mx*

"7. Las personas físicas y morales interesadas que requieran aclaraciones adicionales para la presentación de observaciones u objeciones podrán contactar directamente a la Dirección General de Reglas de Comercio Internacional a través del medio proporcionado en el numeral anterior.

"8. Las observaciones u objeciones a la lista de nombres a que se refiere el numeral 1 del presente aviso se podrán presentar en un plazo de 60 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del mismo en el Diario Oficial de la Federación. ..."

Del aviso que se transcribió, se observa, en lo que a nuestro estudio interesa, que, con el fin de modernizar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, se iniciaron las negociaciones con el propósito de renovar el marco jurídico vigente y continuar con la liberación del comercio entre las partes.



Asimismo, se advierte que, dentro de esas negociaciones se encuentra un capítulo denominado de "propiedad intelectual", en que la Unión Europea y sus Estados Miembros pretenden el reconocimiento y protección de ciertas indicaciones geográficas en el territorio mexicano.

De igual manera, en el citado aviso, de forma expresa se expuso que, en virtud de los objetivos perseguidos en el proceso de modernización del pilar comercial del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra; era necesario contar con disposiciones que establezcan un adecuado reconocimiento y protección a derechos de propiedad intelectual; por lo que era **de interés general hacer pública la propuesta de la Unión Europea relacionada con la protección a indicaciones geográficas con el fin de asegurar una adecuada distribución y divulgación de dichos nombres, facilitando con ello el proceso de consulta entre las personas físicas y morales interesadas.**

De hecho, en el citado aviso, de forma expresa, se indicó que **su objeto** era dar a conocer la lista de nombres propuesta por la Unión Europea **para que las personas físicas y morales interesadas pudieran formular observaciones u objeciones al eventual reconocimiento y protección de los mismos como indicaciones geográficas, en territorio nacional, en el marco de las negociaciones de propiedad intelectual.**

Además, en el referido aviso se establecieron los requisitos que los interesados deberían de seguir para presentar sus observaciones u objeciones, pues se estipula que: debían identificar el nombre, al que se oponen, del listado al que se refiere el numeral 1 del aviso en cuestión; el tipo de producto que el interesado produzca, importe, exporte, comercialice o sobre el cual lleve a cabo actividades comerciales en relación a dicho nombre, y toda evidencia e información necesaria para demostrar que la protección al nombre afecta derechos adquiridos o solicitudes de registro de marca pendientes de resolución.

De igual manera, prevé las pruebas que deberán acompañarse al escrito respectivo, señalando que su enfoque debe ser bajo los criterios ahí establecidos, señalando que no serán admisibles la prueba confesional y testimonial, así como que únicamente se examinarán las observaciones u objeciones que estén



basadas en los criterios que ahí se establecieron. También, en el citado aviso se establece el lugar físico y electrónico dónde serán recibidas y el plazo en que deberán de presentarse.

En este contexto, el Pleno de Circuito considera que el Estado Mexicano con la emisión del *"Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra."*, formuló una consulta, con el fin de asegurar una adecuada distribución y divulgación de hacer pública la propuesta de la Unión Europea relacionada con la protección a indicaciones geográficas de diversos nombres, para que las personas físicas y morales interesadas pudieran formular observaciones u objeciones, para con esa información, tener los elementos jurídicos y fácticos, para el efecto de emitir la determinación respectiva al eventual reconocimiento y protección de los mismos como indicaciones geográficas, en territorio nacional.

Por tanto, se considera que los escritos presentados por las quejas ante las autoridades de la Secretaría de Economía, en el que formularon las observaciones y objeciones que estimaron pertinentes respecto de diversas indicaciones geográficas, derivan del objeto que se expresó en el *"Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra."*, publicado el diez de agosto de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.

En efecto, los escritos que formularon las quejas no lo hicieron por iniciativa propia, es decir, no ejercieron el derecho de petición establecido en el artículo 8o. constitucional, pues acudieron ante las autoridades de la Secretaría de Economía a realizar las observaciones y objeciones que estimaron pertinentes respecto de diversas indicaciones geográficas, a partir de la publicación del mencionado aviso y por el objeto ahí expresado y no así porque ellas hayan



querido solicitar, pedir o realizar alguna cuestión ante las mismas respecto de la lista de nombres propuesta por la Unión Europea y, por ende, las autoridades hayan estado en posibilidad jurídica de darles una respuesta.

Dicho de otra manera, los recursos que formularon las empresas quejas, **no** pueden entenderse como peticiones que, por *motu proprio*, realizaron ante la Secretaría de Economía, sino que, las manifestaciones que expusieron, así como las solicitudes que efectuaron a través de ellos, derivaron del objeto del aviso en comento, que es, precisamente, dar a conocer a las personas físicas y morales la lista de nombres propuesta por la Unión Europea, para que aquellas interesadas **puedan formular observaciones u objeciones al eventual reconocimiento y protección de los nombres propuestos por la Unión Europea como indicaciones geográficas, en territorio nacional, en el marco de las negociaciones de propiedad intelectual.**

Por tanto, si el derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Federal, significa la facultad de ocurrir ante cualquier autoridad a formular una solicitud o instancia por escrito; entonces, resulta indudable que el escrito de las quejas fue realizado en atención al objeto del citado aviso y no así, por iniciativa propia; de ahí que, **no** reúna las características de un recurso petitorio que deba ser atendido por las autoridades en términos del citado numeral constitucional, pues, como se indicó, las manifestaciones ahí expuestas, así como las solicitudes o peticiones **no** derivaron del ejercicio del derecho de petición que por propia voluntad ejercieran ante la Secretaría de Economía.

Asimismo, aunque las quejas hayan presentado diversos escritos, lo cierto es que el citado aviso, como se indicó, prevé el trámite que habrán de seguir las personas físicas y morales interesadas para presentar sus escritos de observaciones y objeciones, del que **no** se advierte que la autoridad deba pronunciarse expresamente al respecto.

Entonces, del aviso invocado no se desprende que, después de la presentación de los escritos de las personas interesadas, las autoridades de la Secretaría de Economía deban emitir alguna respuesta, pues, se trata, únicamente, de manifestaciones que, en su momento, podrán tomarse en cuenta en las negociaciones que llevarán a cabo las autoridades de nuestro país para el eventual reconocimiento de los nombres propuestos como por la Unión Europea como indicaciones geográficas.



De ahí que, el derecho de participación de las personas físicas y morales interesadas se cumplió al otorgarles la oportunidad de realizar el escrito de observaciones y objeciones, así como de presentar las pruebas correspondientes al eventual reconocimiento y protección de los nombres propuestos por la Unión Europea como indicaciones geográficas, en territorio nacional, sin que a dichos cursos debiera recaerles una contestación o se tuviera que acordar algo, pues, no se está ante un procedimiento en el cual sean partes y deba darse respuesta a sus escritos, pues se estaría dando el reconocimiento de un procedimiento administrativo al trámite de consulta que se previó en el aviso en cuestión, además de que no es un trámite individual al cual se le tenga que dar un seguimiento particular y contestarles sus peticiones.

En efecto, como se indicó, el derecho de las partes interesadas, se otorga con la posibilidad de que puedan formular los escritos de observaciones y objeciones, así como de presentar las pruebas correspondientes al eventual reconocimiento y protección de los nombres propuestos por la Unión Europea como indicaciones geográficas, para que, con dichos datos, el Estado Mexicano pueda emitir la determinación que corresponda, en todo caso, si ésta llega a tener alguna afectación en las personas interesadas, ya tendrán, en su caso, a su alcance los medios de defensa correspondientes para combatirla si los hubiera.

Con base en las consideraciones jurídicas que anteceden, este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito arriba a la conclusión de que los escritos que formularon las empresas quejas ante la Secretaría de Economía, en el que hicieron valer las observaciones y objeciones que estimaron pertinentes respecto de diversas indicaciones geográficas, **no** revisten la naturaleza de cursos petitorios que deban ser contestados por las autoridades en términos del artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que son documentos derivados del objeto establecido en el *"Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra."*



En mérito de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, acorde a las consideraciones sustentadas en la presente ejecutoria y conforme a la tesis que, por separado se adjunta a la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es existente la contradicción de tesis en términos de lo expuesto en el considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, conforme a la tesis que se redacta por separado a la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los tribunales que emitieron los criterios analizados en esta resolución; remítase copia certificada de esta resolución 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 oportunidad, archívese como asunto concluido.

Con relación a lo establecido en el primer punto resolutivo, en el sentido de que **sí** existe contradicción de tesis, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo resolvió, por mayoría de votos de las y los Magistrados: Joel Carranco Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez, Marco Antonio Bello Sánchez, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Ma. Gabriela Rolón Montaño, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Amanda Roberta García González (presidenta); contra los votos de los Magistrados: Juan Carlos Cruz Razo y Jorge Higuera Corona, quienes formulan voto particular; así como la ausencia del Magistrado Jesús Alfredo Silva García.



Respecto al segundo punto resolutivo, en el sentido de que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido en esta resolución, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito lo resolvió, por mayoría de votos de los Magistrados: Joel Carranco Zúñiga, Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez (quien formula voto con salvedades), Marco Antonio Bello Sánchez, Antonio Campuzano Rodríguez (quien formula voto con salvedades), María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Rosa González Valdés y Amanda Roberta García González (presidenta); contra los votos de los Magistrados: Óscar Palomo Carrasco (quien formula voto particular), Francisco García Sandoval (quien formula voto particular), Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez (quien formula voto particular), María Guadalupe Molina Covarrubias (quien formula voto particular), Juan Carlos Cruz Razo, Guillermina Coutiño Mata y Jorge Higuera Corona; así como la ausencia del Magistrado Jesús Alfredo Silva García.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019 así como sus respectivos votos, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/164 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas y en la página 1390 de esta *Gaceta*.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 93/2018 (10a.) y 2a. XXI/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 1021, con número de registro digital: 2017817 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas y del viernes 13 de mayo de 2016 a las 10:13, respectivamente.



La tesis de jurisprudencia de rubro: "PETICIÓN, DERECHO DE. FORMALIDADES Y REQUISITOS." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-2011, Quinta Época, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Séptima Sección - Derecho de petición, página 979, con número de registro digital: 1001604.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Jorge Higuera Corona en la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019.

Comedidamente discrepo del criterio de la mayoría aprobado en la sesión del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, para lo cual formulo el presente voto particular, que se referirá concretamente a los puntos jurídicos de los cuales disiento.

I. La forma como el proyecto aprobado fija los términos en los que a su parecer existe la contradicción de criterios, desde mi óptica es inexacta por lo que se refiere a lo que se dice de la postura de los Tribunales Colegiados 7o. y 10 (sic) (no agregaré la materia y el Circuito porque es claro cuáles son), que en las páginas 58 y 59 literalmente se planteó de la siguiente manera:

"Entonces, este Pleno de Circuito arriba a la conclusión de que sí existe la contradicción de criterios; porque para resolver los asuntos se tomaron posturas encontradas, dado que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que el ocuso de las quejas no es un escrito petitorio, por lo que no existe obligación de darle contestación, en tanto que los Tribunales Colegiados Séptimo y Décimo, estimaron que el ocuso de las quejas sí se trata de un escrito petitorio en términos del artículo 8o. de la Constitución Federal y que las autoridades estaban obligadas a darle contestación, pues de no hacerlo se violaba el derecho contenido en ese precepto constitucional."

La postura del Tribunal Colegiado 1o. sí se sostuvo así, como consta en la página 12, en la que ese órgano jurisdiccional consideró que: "no se trata de un escrito petitorio presentado a las autoridades responsables ... no puede existir la omisión de las autoridades responsables de dar respuesta a la supuesta petición."

Como se observa, ese Tribunal Colegiado tajantemente sostuvo que el escrito de la queja no es un escrito petitorio.



Y contrario a lo que afirma el proyecto aprobado, los otros dos Tribunales Colegiados 7o. y 10 (sic), no argumentaron lo contrario, esto es, de que sí se tratara de un escrito petitorio, para que se generara la pretendida contradicción de criterios.

En realidad lo que sostuvo el 7o. Tribunal Colegiado se reproduce en la página 18, en los siguientes términos:

"Consecuentemente, como cualquier servidor público, están obligados a cumplir las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

"Este tribunal estima que no se actualiza la causa de improcedencia aducida por el Juez de Distrito, en virtud de que los servidores públicos aludidos sí tienen el carácter de autoridades responsables; pues omitieron contestar la petición presentada por la quejosa, en términos del artículo 8o. constitucional, lo cual constituye un acto susceptible de ser reclamado en el juicio de amparo indirecto."

Como se ve, el punto jurídico que dirimió ese Tribunal Colegiado, fue si las autoridades señaladas en la demanda de amparo tenían o no el carácter de autoridades responsables, puesto que el Juez de Distrito había sobreseído en el juicio por estimar que no tenían tal carácter, mientras que dicho Tribunal Colegiado consideró que sí tienen el carácter de autoridades responsables, por lo cual revocó la sentencia de sobreseimiento recurrida y concedió el amparo por violación al artículo 8o. constitucional.

A su vez el 10 (sic) Tribunal Colegiado desestimó el agravio de la autoridad recurrente, en el que pretendía que se revocara la sentencia que concedió el amparo a la quejosa y se sobreseyera en el juicio, por estimar que no tenía el carácter de autoridad, lo que dicho órgano jurisdiccional hizo en la forma que consta en la página 31, que aquí reproduzco literalmente:

"Por tanto, el escrito presentado por la parte quejosa, se formuló en una relación de supra a subordinación y, en consecuencia, adverso a lo que afirma la hoy recurrente, es evidente que sí tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, pues no se observa algún elemento para considerar que las solicitudes elevadas a la autoridad responsable en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Carta Magna, se le hayan formulado bajo algún carácter de particular sino en su calidad de autoridad, de ahí que la omisión en que incurrió sí debe ser considerada como acto de autoridad para efectos del amparo."



Lo que evidencia que también este Tribunal Colegiado desestimó la misma causal de improcedencia, y sostuvo el criterio de que la autoridad recurrente sí tiene el carácter de autoridad responsable.

De modo tal, que si para el Tribunal Colegiado 1o. "no se trata de un escrito petitorio", y para los Tribunales Colegiados 7o. y 10 (sic) las autoridades señaladas en la demanda "sí tienen el carácter de autoridades responsables", sus criterios jurídicos son radicalmente distintos, los cuales no pueden generar la existencia de una contradicción de tesis, al no versar sobre un mismo punto de derecho.

En efecto, el Tribunal Colegiado 1o. se centró en la naturaleza del escrito al que le negó la calidad de petitorio; mientras que los Tribunales Colegiados 7o. y 10 (sic) se centraron en el carácter de a quién se formuló la petición, y concluyeron que el ente omiso en responderla, tiene el carácter de autoridad responsable.

El criterio del Tribunal Colegiado 1o. no atiende ni a la naturaleza del acto reclamado (omisión de responder una petición), ni al carácter de la autoridad responsable (si tiene o no esa calidad para efectos del juicio de amparo), sino a un aspecto no contemplado en la Ley de Amparo (artículos 61 y 63), que versa sobre si la promoción de la quejosa es o no petición, para concluir que si conforme a su parecer "no se trata de un escrito petitorio" es inexistente la omisión reclamada, es decir, si no es escrito petitorio "la autoridad no estaba obligada a responder".

En cambio, los Tribunales Colegiados 7o. y 10 (sic) se ciñeron a la técnica jurídica que rige en el juicio de amparo, en tratándose del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al abordar de manera expresa si la autoridad señalada en la demanda de amparo como omisa en responder, tiene o no el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, con el resultado ya mencionado de que sí tiene tal carácter.

Por ello, reitero que los pronunciamientos de los Tribunales Colegiados 7o. y 10 (sic) son radicalmente distintos al del Tribunal Colegiado 1o., lo que me lleva a discrepar del criterio de la mayoría y a sostener en contra de éste, que en el presente caso no existe la contradicción de tesis como lo plantea el proyecto aprobado.

II. En cuanto al fondo del asunto tampoco comparto el criterio mayoritario, por las razones jurídicas que a continuación expreso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación nos ha mostrado cuál es el factor determinante para la procedencia de un juicio de amparo en el que se reclame



la violación al derecho de petición, previsto en el artículo 8o. de la Constitución General de la República, que a través de la evolución jurisprudencial ha concluido que es la calidad de la autoridad a quien se dirige la petición, esto es, si tiene o no el carácter de autoridad responsable para efectos del amparo.

Así, en una primera etapa, en la jurisprudencia 2a./J. 211/2009, de rubro: "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL AMPARO, CUANDO SE RECLAMA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDERSE EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.", cuyo texto en la parte conducente es del tenor literal siguiente:

"... contra la omisión atribuida al Instituto Mexicano del Seguro Social, de responder a una solicitud formulada en ejercicio del derecho de petición, en su carácter de asegurador, no procede el juicio de garantías, pues no se está en presencia de un acto de autoridad para efectos del amparo, pues la relación que existe entre el asegurado y el instituto en comento en dicho supuesto es de coordinación, entablada entre particulares, en la que actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad, por lo que en esta hipótesis, el juicio de amparo será improcedente."

Como se advierte en esa jurisprudencia la Segunda Sala de la SCJN no dijo que no se tratara de un escrito petitorio, sino que el IMSS como ente asegurador no tiene el carácter de autoridad para efectos del amparo y, por ello, era improcedente el juicio promovido en su contra.

Siete años después cambió ese criterio con la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), de rubro (sic): "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL JUICIO DE AMPARO PROCEDE CONTRA LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN QUE DEBE RESPONDER EN SU CARÁCTER DE ENTE ASEGURADOR.", que en su parte conducente sostuvo lo siguiente:

"... si el derecho de petición reconocido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sustenta en la obligación de todos los funcionarios y empleados públicos de contestar en breve término cualquier solicitud formulada por escrito por los particulares, entonces, cuando se atribuye la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, procede el juicio de amparo indirecto en su contra, debido a que en este caso es ne-



cesario garantizar la protección efectiva de ese derecho humano, con la única finalidad de que el funcionario o servidor público del Instituto dé respuesta a la petición."

Lo relevante de esta jurisprudencia no sólo es que el IMSS como ente asegurador es ya autoridad para efectos del amparo, sino que de manera absolutamente clara la Segunda Sala de la SCJN fijó el criterio de que el derecho de petición es un derecho humano, que obliga a "todos" los funcionarios y empleados públicos a contestar en breve término "cualquier solicitud" formulada por escrito por los gobernados.

Por tanto, si en los juicios de amparo que dieron origen a los criterios de los Tribunales Colegiados 1o., 7o. y 10 (sic), las autoridades señaladas como responsables son el secretario de Economía, el subsecretario de Comercio Exterior y la directora general de Reglas de Comercio Internacional, es indudable que tienen el carácter de funcionarios o empleados del gobierno federal, motivo por el cual, en acatamiento a la referida jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), están obligados a contestar "cualquier solicitud" que les hayan formulado las quejas, al haberlas presentado por escrito, de manera pacífica y respetuosa—sobre lo cual no hay controversia—, en virtud de que el Más Alto Tribunal del País no dejó abierta la posibilidad de alguna excepción para determinados funcionarios, sino que sin lugar a dudas determinó la obligación para "todos los funcionarios" de contestar "cualquier solicitud" formulada por los gobernados en la forma prevista en el artículo 8o. de la Constitución Federal.

Cuando la Segunda Sala de la SCJN precisó "cualquier solicitud", es inconcuso que sin excepción incluye toda petición que los gobernados formulen a las autoridades, como las que presentaron las quejas a las autoridades responsables y cuya omisión de contestación reclamaron, sin que jurídicamente sea válido, como lo sostiene la mayoría, que se les niegue el carácter de escritos petitorios, porque ya lo decretó el Alto Tribunal "cualquier solicitud"—incluidas las de las quejas— debe ser contestada o respondida por las autoridades que indefectiblemente están obligadas a ello.

Tan cierto es que los escritos de las quejas son escritos petitorios, que tanto el Tribunal Colegiado 1o. como el propio proyecto aprobado mayoritariamente, en forma inversa a lo que es su criterio medular, así lo reconocen, al decir, respectivamente, lo siguiente: "Aun cuando de la lectura del escrito en las fojas 49 a 51 se desprende que la parte quejosa formuló diversas peticiones" (página 12), y "Asimismo, aunque las quejas hayan formulado diversas pe-



ticiones" (página 77), de lo que no hay duda de que los escritos de las quejas sí son escritos petitorios y, por ende, deben ser contestados por las autoridades señaladas como responsables que, como se vio, sí tienen ese carácter.

El argumento de la mayoría de que tales peticiones no deben ser contestadas por las autoridades responsables, porque el aviso materia de aquéllas no establece que éstas deban pronunciarse expresamente al respecto, va en contra de lo sostenido precisamente por la Segunda Sala de la SCJN, en la jurisprudencia 2a./J. 66/2016 (10a.), en el sentido de que el derecho de petición protegido por el artículo 8o. constitucional, obliga a todas las autoridades sin excepción a contestar "cualquier solicitud" que les formulen los gobernados, lo que evidencia que si las quejas presentaron sendos escritos petitorios a las autoridades responsables, éstas, sin lugar a duda, están obligadas a darles contestación.

El 7o. Tribunal Colegiado lo expuso en sintonía con dicha jurisprudencia, aun cuando no la haya invocado, de la forma siguiente:

"... El derecho de petición está reconocido en la Constitución General de la República, que ostenta la mayor jerarquía en el sistema normativo, en términos de su artículo 133; de ahí que, el derecho de petición no está sujeto a su otorgamiento por un acuerdo de rango inferior a la Ley Fundamental; por el contrario, independientemente de que el acuerdo lo reconozca o no, las autoridades están obligadas a dar respuesta a las peticiones que se les formulen en términos del artículo 8o. constitucional, siempre que se cumplan los requisitos que esa disposición ordena; sin que exista obligación de las autoridades de contestar en sentido favorable la petición." (página 21).

En mi opinión éste es el criterio que debió haber prevalecido, no es posible jurídicamente que un simple aviso administrativo vaya a condicionar y hasta impedir que el artículo 8o. de la Constitución General de la República pierda vigencia, porque dicho aviso no prevea expresamente que las solicitudes de los particulares las tengan que contestar las autoridades responsables.

Por el contrario, si la obligación de contestar no la prevé el aviso administrativo, es irrelevante, lo que importa para el orden constitucional mexicano, es que el derecho humano de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea respetado ineludiblemente por las autoridades responsables, tal como así lo resolvieron los Tribunales Colegiados 7o. y 10 (sic), cuyos criterios comparto plenamente y, por tanto, discrepo del criterio de la mayoría, que es coincidente con el del Tribunal Colegiado 1o.



Por último, deseo precisar que la garantía que rige en los juicios de amparo de origen es la del artículo 8o. constitucional, no las previstas en los artículos 14 y 17 de la propia Constitución Federal, porque el procedimiento natural seguido a partir del aviso, es meramente administrativo y no materialmente jurisdiccional, en términos de la jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN 1a./J. 7/2015 (10a.), de rubro (sic): "DERECHO DE PETICIÓN. LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL O ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO NO PUEDE RECLAMARSE DE MANERA AUTÓNOMA.", en cuya parte conducente sostuvo lo siguiente:

"... los procedimientos ventilados ante organismos jurisdiccionales o aquellos seguidos ante autoridades que realicen funciones materialmente jurisdiccionales, se rigen bajo las garantías previstas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, resulta jurídicamente inadmisibles que se pueda reclamar de manera autónoma la omisión de dar respuesta a una petición en términos del artículo 8o. constitucional, cuando el particular eleva una solicitud a un funcionario público dentro de un juicio o dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio."

De modo tal, que aun cuando los actos omisivos reclamados derivan de un procedimiento, éste no es jurisdiccional ni seguido por autoridades administrativas que realicen funciones materialmente jurisdiccionales, por lo que las quejas sí estaban autorizadas constitucionalmente para promover los juicios de amparo de origen y reclamar de manera autónoma la violación al derecho humano de petición, consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Éstas son las razones jurídicas principales por las que no comparto el criterio de la mayoría, motivo por el cual las dejo plasmadas en el presente voto particular.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019 así como sus respectivos votos, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.



Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 211/2009 , 2a./J. 66/2016 (10a.) y 1a./J. 7/2015 (10a.), citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 303, con número de registro digital: 165782; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas y del viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 898, con número de registro digital: 2011948 y Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 480, con número de registro digital: 2008884, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Juan Carlos Cruz Razo en la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019.

En el presente asunto lamento apartarme del criterio mayoritario por lo siguiente:

En el proyecto sometido a discusión se indica en la página 57 que existe contradicción porque:

"Entonces, este Pleno de Circuito arriba a la conclusión de que sí existe la contradicción de criterios; porque para resolver los asuntos se tomaron posturas encontradas, dado que, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que el recurso de las quejas **no** es un escrito petitorio, por lo que no existe obligación de darle contestación, en tanto que los Tribunales Colegiados **Séptimo y Décimo** estimaron que el recurso de las quejas **sí** se trata de un escrito petitorio en términos del artículo 8o. de la Constitución Federal y que las autoridades estaban obligadas a darle contestación, pues de no hacerlo se violaba el derecho contenido en ese precepto constitucional."

Sin embargo, en el proyecto no se transcriben las peticiones relativas ni se puede conocer el texto específico.

Entonces, si los tribunales contendientes analizaron escritos diferentes, lo que se infiere porque son de distintas personas, no puede existir contradicción de criterios si los tribunales partieron de bases distintas.

Pero, además de lo anterior es claro, a mi juicio, que una contradicción no puede partir de casos específicos para establecer una jurisprudencia; si esos casos específicos son, además distintos, menos aún puede configurarse la contradicción.



Y esa falla lógica se refleja en la propuesta de tesis al señalar que todos los escritos que se presenten en cierto procedimiento no son peticiones.

Ello, además de inexacto, es contrario a las reglas de la lógica, pues es obvio que se desconoce el texto de todos esos escritos; y si esto es así, no puede sostenerse que no tienen la naturaleza de "ocursos petitorios".

Por esas razones voto en contra de la propuesta.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019 así como sus respectivos votos, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formulan los Magistrados Óscar Palomo Carrasco y María Guadalupe Molina Covarrubias en la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019.

Con el debido respeto, nos permitimos expresar los motivos que nos llevaron a disentir de la propuesta planteada.

En el proyecto aprobado por la mayoría, se indica que con la emisión del "*Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.*" (para efectos prácticos El Aviso), se formuló una consulta, por lo que los escritos que se elevaron no se hicieron por iniciativa propia, es decir, no se ejerció el derecho establecido en el artículo 8o. constitucional, sino que derivaron propiamente del objeto del aviso; de ahí que se haya estimado que los escritos dirigidos a la autoridad no reúnan las características de un ocurso petitorio que deba ser atendido en términos del aludi-



do numeral, pues no se está ante un procedimiento en el cual existan partes contendientes, aunado a que no se está ante un trámite individual al cual se le tenga que dar un seguimiento particular y contestar las peticiones.

Ante todo, conviene señalar que con motivo de que la Unión Europea propuso a México una lista de nombres respecto de los que busca tener su reconocimiento y protección como indicación geográfica nacional, nuestro país a través de la Secretaría de Economía emitió El Aviso para dar a conocer la indicada lista a fin de que las personas interesadas pudieran realizar las observaciones u observaciones (sic) que estimaran pertinentes.

En dicho aviso se estableció que únicamente serían admisibles las observaciones u objeciones que fuesen presentadas por las personas físicas y morales, con excepción de quienes fueran nacionales o residentes de los países miembros de la Unión Europea, que se dediquen a la producción, importación, exportación, comercialización o lleven a cabo actividades comerciales en relación con los productos cuyo nombre se busca reconocer y proteger.

Asimismo, la autoridad estableció diversos requisitos que deberían cumplir los escritos que realizaran los interesados, como lo son, entre otros, identificar el nombre al que se oponen del listado; el tipo de producto que produzca, importe, exporte o comercialice; expresar la evidencia e información necesaria para demostrar que la protección al nombre afecta derechos adquiridos o solicitudes de registro de marca pendientes de resolución; y acompañar a las observaciones u objeciones las pruebas respectivas que las avalen.

Como se puede observar, la autoridad dio a conocer a la comunidad una lista de nombres cuya protección se pretende por la Comunidad Europea y señaló determinadas reglas de admisibilidad que las peticiones debían cumplir, de lo que se advierte que fue la propia autoridad la que pidió el parecer de las personas interesadas bajo determinados lineamientos, con lo cual sujetó ese trámite a una regla de seguridad jurídica donde solamente serían tomadas en consideración las observaciones u objeciones que colmaran los requisitos señalados en El Aviso.

Bajo ese tenor, si la propia autoridad pidió el parecer de determinados interesados bajo lineamientos específicos, siguiendo la regla de seguridad jurídica por ella misma establecida, lo correspondiente es que ésta emita respuesta al escrito petitorio relativo conforme lo dispone el artículo 8o. de la Constitución Federal.



Esto se considera así, pues de lo contrario el particular queda en inseguridad jurídica en relación con saber si colmó o no los requisitos de admisibilidad que la autoridad estableció y si sus objeciones u observaciones serán tomadas en cuenta en relación con el nombre específico que considera afecta sus derechos adquiridos.

Y es que, como se observa, no se trata de una consulta que la autoridad haya realizado al público en general, sino que solicitó el parecer de personas interesadas específicas, concretas y particulares que consideraran que los nombres que se pretenden proteger les afecta en su esfera de derechos.

Siendo así las cosas, el escrito petitorio de objeciones u observaciones, de haberse realizado de forma pacífica y respetuosa, sí reúne las características previstas en el artículo 8o. constitucional para su eventual contestación, pues se formula por un gobernado hacia una autoridad y, ante ello, corresponde a esta última dar contestación en el sentido que corresponda a dicho recurso, lo que de forma alguna significa conceder lo pedido, sino en el trámite específico de que se trata, implica por lo menos hacer saber al particular que su petición fue recibida y si colmó o no los requisitos de admisibilidad exigidos en El Aviso.

Se arriba a dicha conclusión tomándose en cuenta, además, que no se está en los supuestos de excepción establecidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 1a./J. 7/2015 (10a.)¹ y 1a./J. 8/2015 (10a.)² para inaplicar lo establecido en el artículo 8o. de la Constitución Federal, toda vez que en el caso no se está ante un procedimiento jurisdiccional ni administrativo seguido en forma de juicio.

Bajo las citadas consideraciones, se estima que sí se está ante un trámite individual al cual se le tiene que dar un seguimiento particular y contestar la petición en el sentido que corresponda, pues ante una consulta concreta dirigida hacia determinado sector específico a quien se le pide su parecer, respecto

¹ Cuyo rubro (sic) es: "DERECHO DE PETICIÓN. LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL O ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO NO PUEDE RECLAMARSE DE MANERA AUTÓNOMA."

² Cuyo rubro (sic) es: "AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA UNA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL O ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO (LEY DE AMPARO ABROGADA)."



de la cual el particular ejerce *motu proprio* su derecho de petición señalando las observaciones u objeciones que estime pertinentes, por considerar que puede afectársele un derecho previamente reconocido, expresando la clara intención de proteger un nombre que pretende ser reconocido como indicación geográfica por parte de la Unión Europea, lo correspondiente es que la autoridad en estricto acatamiento del artículo 8o. de la Constitución Federal, emita el acuerdo relativo con la consecuente obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Hasta aquí las razones del disenso.

La Magistrada María Guadalupe Molina Covarrubias se adhirió al presente voto.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019 así como sus respectivos votos, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 7/2015 (10a.) y 1a./J. 8/2015 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, páginas 480 y 478, con números de registro digital: 2008884 y 2008883, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Arturo César Morales Ramírez en la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019.

De manera respetuosa me permito formular el presente voto particular, toda vez que no estoy de acuerdo con el criterio sostenido por la mayoría de los Magistrados integrantes de este Pleno al arribar a la conclusión de que los escritos que formularon las empresas quejas ante la Secretaría de Economía,



en el que hicieron valer las observaciones y objeciones que estimaron pertinentes respecto de diversas indicaciones geográficas, no revisten la naturaleza de recursos petitorios que deban ser contestados por las autoridades en términos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, sostienen, son documentos derivados del objeto establecido en el *"Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra."*

Lo anterior no se comparte, porque si bien la litis en la presente contradicción se centró en establecer si los escritos que formularon las empresas quejas ante la Secretaría de Economía, en el que hicieron valer las observaciones y objeciones que estimaron pertinentes respecto de diversas indicaciones geográficas, debían ser contestados; en las consideraciones del proyecto advierto incongruencias que no generan convicción respecto de la conclusión alcanzada, porque por una parte se establece a foja 76, párrafo segundo, del proyecto, que las peticionarias no ejercieron el derecho de petición establecido en el artículo 8o. constitucional, y por otro lado, a foja 78, párrafo segundo del mismo proyecto, se dice que no se está en un procedimiento en el cual sean partes, esto es, desde mi punto de vista, en la presente resolución se debió analizar la naturaleza del procedimiento a que se refiere el citado aviso, ya que no debe perderse de vista que los tratamientos según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son distintos.

Con la finalidad de establecer la diferencia que existe entre los tópicos analizados (derecho de petición y procedimiento administrativo seguido en forma de juicio), se cita la jurisprudencia 1a./J. 7/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 480, de la Décima Época, con el rubro (sic) y texto siguientes:

"DERECHO DE PETICIÓN. LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL O ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO NO PUEDE RECLAMARSE DE MANERA AUTÓNOMA. El artículo 8o. constitucional impone a la autoridad la obligación de dar respuesta, en breve término, a la solicitud formulada por un particular; por su parte los artículos 14 y 17 constitucionales regulan el debido proceso,



así como el derecho de acción, a través de los cuales se busca obtener una decisión en la que se resuelvan de forma completa las pretensiones deducidas, mediante el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento. En razón de ello, los procedimientos ventilados ante organismos jurisdiccionales o aquellos seguidos ante autoridades que realicen funciones materialmente jurisdiccionales, se rigen bajo las garantías previstas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, resulta jurídicamente inadmisibile que se pueda reclamar de manera autónoma la omisión de dar respuesta a una petición en términos del artículo 8o. constitucional, cuando el particular eleva una solicitud a un funcionario público dentro de un juicio o dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, puesto que las reglas que rigen estos procedimientos son tanto las previstas en los artículos 14 y 17 constitucionales, así como las que desarrollan dichos derechos en la legislación secundaria. No obstante ello, la autoridad está obligada a analizar, conforme a los principios de indivisibilidad e interdependencia previstos en el artículo 1o. constitucional, los derechos como una unidad, no de forma aislada, sino como una totalidad indisoluble y exenta de jerarquía. Así, al concebirse de forma armónica, se podrá resolver de mejor manera la omisión que reclama el particular dentro del procedimiento."

Así como la diversa jurisprudencia 1a./J. 8/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 478, de la Décima Época, con el rubro (sic) y texto:

"AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE RECLAMA UNA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL O ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO (LEY DE AMPARO ABROGADA). De acuerdo con lo establecido en el artículo 114, fracciones II, III y IV, de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013, se desprende que en contra de actos dictados dentro de procedimientos jurisdiccionales, como dentro de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, será procedente el amparo indirecto de forma excepcional cuando los actos tengan el carácter de 'imposible reparación'; o cuando el quejoso hubiese quedado sin defensa o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda. En esas condiciones, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación al derecho de petición, cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional o seguido en forma de juicio, el actuar de



la autoridad se rige por lo dispuesto tanto en los artículos 14 y 17 constitucionales, como en los plazos y términos desarrollados por el legislador ordinario en la norma secundaria. En razón de ello, por regla general, el amparo indirecto sería improcedente, pues si se trata exclusivamente de un reclamo dentro de un procedimiento respecto al derecho de petición, el cual no deja sin defensa al quejoso ni puede verse de forma autónoma, debe considerarse que se trata de una violación de carácter adjetivo conforme a la cual tienen que atenderse las reglas establecidas en la legislación ordinaria para el efecto de obligar a la autoridad a dar respuesta a la petición realizada."

Así, desde mi punto de vista era necesario resolver en primer término frente a qué hipótesis nos encontramos, si ante una violación al artículo 8o. o frente a la vulneración de los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, por tratarse de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio; ante tal omisión de estudio, es que sostengo el presente voto particular.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019 así como sus respectivos votos, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 7/2015 (10a.) y 1a./J. 8/2015 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas.

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado Francisco García Sandoval en la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019.

Respetuosamente disiento del criterio sustentado por la mayoría, relativo a que los escritos formulados por las quejas ante la Secretaría de Economía, en el que hicieron valer las observaciones y objeciones que estimaron pertinentes respecto de diversas indicaciones geográficas, **no** revisten la naturaleza de escritos petitorios que deban ser contestados por las autoridades en términos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,



porque son documentos derivados del objeto establecido en el "*Aviso por el cual se dan a conocer y se somete a consulta las indicaciones geográficas que la Unión Europea busca proteger en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en el marco de las negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra.*"

Los escritos presentados por las quejas ante las autoridades responsables versan sobre las observaciones y objeciones que tiene sobre el posible reconocimiento y protección del término ***** como indicación geográfica en territorio nacional, con motivo de aviso antes mencionado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de dos mil diecisiete.

La omisión de las autoridades responsables perjudica a las quejas, dado que el derecho humano de petición no es un medio de manifestación de los gobernados ante los entes del Estado, sino que consiste en formular una solicitud, e implica la obligación de la autoridad a quien se haya dirigido de emitir un acuerdo congruente con la petición en breve término.

Contrariamente a lo que aducen las autoridades responsables en su informe justificado, en el sentido de que no estaban obligadas a dar respuesta a la solicitud de la queja, en virtud de que el acuerdo que motivó la petición no prevé esa obligación y, por tanto, la omisión no transgrede ningún derecho porque no incumple una obligación legal, resulta inexacto.

El derecho de petición está reconocido en la Constitución General de la República, que ostenta la mayor jerarquía en el sistema normativo, en términos de su artículo 133; de ahí que, el derecho de petición no está sujeto a su otorgamiento por un acuerdo de rango inferior a la Ley Fundamental; por el contrario, independientemente de que el acuerdo lo reconozca o no, las autoridades están obligadas a dar respuesta a las peticiones que se les formulen en términos del artículo 8o. constitucional, siempre que se cumplan los requisitos que esa disposición ordena; sin que exista obligación de las autoridades de contestar en sentido favorable la petición.

Respecto a los requisitos que exige la norma constitucional para el ejercicio del derecho de petición, se encuentran satisfechos; ya que las quejas presentaron una petición por escrito, en la cual, de manera pacífica y respetuosa,



manifestaron sus observaciones y objeciones en relación con el aviso, y formularon petición a las autoridades responsables.

En tal virtud, ante la omisión de las autoridades de emitir un acuerdo a dicho escrito, se actualiza una violación al artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es aplicable el contenido de la siguiente jurisprudencia, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo III, Administrativa, *Apéndice* 2000, Quinta Época, página ochenta y nueve, que dice:

"PETICIÓN, DERECHO DE. FORMALIDADES Y REQUISITOS. La garantía que otorga el artículo 8o. constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario."

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019 así como sus respectivos votos, se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado.

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ESCRITOS PRESENTADOS ANTE LAS AUTORIDADES DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA, EN LOS QUE SE FORMULAN OBSERVACIONES Y OBJECIONES RESPECTO DE DIVERSAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS QUE LA UNIÓN EUROPEA BUSCA PROTEGER EN EL TERRITORIO DE MÉXICO. NO REVISTEN LA NATURALEZA DE OCURSOS PETITORIOS QUE DEBAN SER CONTESTADOS POR LAS AUTORIDADES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, YA QUE DERIVAN DEL OBJETO ESTABLECIDO EN EL "AVISO POR EL CUAL SE DAN A CONOCER Y SE SOMETE A CONSULTA LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS QUE LA



UNIÓN EUROPEA BUSCA PROTEGER EN EL TERRITORIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES DE LA MODERNIZACIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA, CONCERTACIÓN POLÍTICA Y COOPERACIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR UNA PARTE, Y LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS, POR OTRA", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE AGOSTO DE 2017.

En el citado aviso se encuentra un capítulo denominado de "propiedad intelectual", en el que la Unión Europea y sus Estados miembros pretenden el reconocimiento y protección de ciertas indicaciones geográficas en el territorio mexicano, razón por la que se hicieron del conocimiento público los nombres de esas indicaciones con la finalidad de que las personas físicas y morales interesadas pudieran formular las observaciones u objeciones respectivas. De forma expresa se indicó que su objeto era dar a conocer la lista de nombres propuesta por la Unión Europea para que las personas físicas y morales interesadas pudieran formular observaciones u objeciones al eventual reconocimiento y protección de los mismos como indicaciones geográficas, en territorio nacional, en el marco de las negociaciones de propiedad intelectual. Asimismo, se establecieron los requisitos que los particulares deben cubrir para presentar sus observaciones u objeciones, pues se prevé, respecto de la información que deberán contener, las pruebas que tendrán que anexarse, el lugar físico y electrónico dónde serán recibidas y el plazo en el que deberán presentarse. En este contexto, se considera que los escritos presentados por las quejas ante las autoridades de la Secretaría de Economía, en los que formularon las observaciones y objeciones que estimaron pertinentes respecto de diversas indicaciones geográficas, derivan del objeto que se expresó en el referido aviso, pero al no haberlo hecho por iniciativa propia, es decir, al no haber ejercido el derecho de petición establecido en el artículo 8o. constitucional, no revisten el carácter de recursos petitorios y, por ende, no deben ser contestados por las autoridades de la Secretaría de Economía, toda vez que acudieron ante éstas a realizar las observaciones y objeciones que estimaron pertinentes respecto de diversas indicaciones geográficas a partir de la publicación del mencionado aviso y por el objeto ahí expresado y



no porque hayan querido solicitar, pedir o realizar alguna cuestión ante las mismas respecto de la lista de nombres propuesta por la Unión Europea.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.A. J/164 A (10a.)

Contradicción de tesis 20/2019 y su acumulada 21/2019. Entre las sustentadas por el Primer, el Séptimo y el Décimo Tribunales Colegiados, todo es Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de octubre de 2020. Mayoría de trece votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez (quien formula voto con salvedades), Marco Antonio Bello Sánchez, Antonio Campuzano Rodríguez (quien formula voto con salvedades), María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Rosa González Valdés y Amanda Roberta García González. Ausente: Jesús Alfredo Silva García. Disidentes: Francisco García Sandoval, Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez, Óscar Palomo Carrasco, María Guadalupe Molina Covarrubias, Juan Carlos Cruz Razo, Guillermina Coutiño Mata y Jorge Higuera Corona. Ponente: Osmar Armando Cruz Quiroz. Secretario: Francisco Aja García.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 145/2019, el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 78/2019, y el diverso sustentado por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 113/2019.

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 20/2019 y su acumulada 21/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



IMPUESTO SOBRE LA RENTA. PARA SU CÁLCULO RESPECTO DE LOS INGRESOS DERIVADOS DE SALARIOS CAÍDOS, RESULTA APLICABLE LA MECÁNICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE LA MATERIA, AL TRATARSE DE UNA INDEMNIZACIÓN DERIVADA DE LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 28/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO TERCER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 10 DE NOVIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE VEINTIDÓS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ, JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, ÓSCAR PALOMO CARRASCO, OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ, JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ, ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO, SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ, ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ, GASPAS PAULÍN CARMONA, EMMA GASPAS SANTANA, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, JUAN CARLOS CRUZ RAZO, JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS Y JORGE HIGUERA CORONA. DISIDENTE: MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ. PONENTE: SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: PATRICIA HERNÁNDEZ DE ANDA.

Ciudad de México. Sentencia del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión ordinaria de **diez de noviembre de dos mil veinte**.

VISTOS;
Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de contradicción de tesis.** Por oficio recibido el **once de septiembre de dos mil diecinueve**, por la presidencia del Pleno en Materia



Administrativa del Primer Circuito, el Magistrado presidente del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, **denunció la posible contradicción** entre los criterios sustentados por el Décimo Tercer y el Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal **R.F. 401/2017-7981** y el amparo directo **D.A. 351/2018**, respectivamente.

SEGUNDO.—**Radicación.** El presidente de este Pleno de Circuito, mediante acuerdo de **diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve**, registró el asunto en el expediente **PC01.I.A.28/2019.C** y admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes la remisión de los archivos digitales que contienen las resoluciones respectivas y que informaran si el criterio contenido en tales fallos se encontraba vigente o, en su defecto, la causa que habían tenido para superarlo o abandonarlo.

TERCERO.—**Informes.** Mediante oficio de dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, el presidente del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, informó que el criterio en pugna emitido por ese órgano jurisdiccional al resolver la revisión fiscal **R.F. 401/2017-7981**, sigue vigente.

Por su parte, a través del oficio de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, comunicó que el criterio asumido por ese órgano jurisdiccional al resolver el amparo directo **D.A. 351/2018**, no ha sido revocado.

CUARTO.—**Turno.** En atención a la recepción de la información de mérito y una vez recibidos los informes del director general de la Coordinadora (sic) de Compilación y Sistematización de Tesis, así como del secretario general de Acuerdos, ambos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de inexistencia de contradicciones de tesis radicadas en ese Máximo Tribunal del País sobre el tema en estudio, por acuerdo de cuatro de febrero de dos mil veinte, se **turnó** el asunto al Magistrado Sergio Urzúa Hernández, integrante del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para la formulación del proyecto de resolución respectivo; y,



CONSIDERANDO:

1. PRIMERO.—Competencia. Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer del asunto, con apoyo en los artículos 94, séptimo párrafo y 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 y 6 del 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.

2. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por uno de los Magistrados integrantes del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano jurisdiccional que sustenta uno de los criterios que se estiman contradictorios, a saber, el recurso de revisión fiscal **R.F. 401/2017-7981**.

3. TERCERO.—Temas y criterios contendientes. El problema jurídico, en los términos planteados por el denunciante, consiste en determinar si resulta aplicable o no el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tratándose de los ingresos derivados de salarios caídos con motivo de la terminación de la relación laboral.

4. Al respecto, los Tribunales Colegiados contendientes sostienen lo siguiente:

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

5. Mediante escrito presentado el veinte de abril de dos mil siete, ***** demandó ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la reinstalación en el puesto de asesor adscrito a la Oficialía Mayor en la Secretaría de Gobernación, el pago de aguinaldo, prima vacacional, salarios caídos y vacaciones.



6. El diecinueve de abril de dos mil once, la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dictó dentro del expediente 1778/07, laudo en el que condenó a la Secretaría de Gobernación en los siguientes términos:

"Resuelve:

"Primero.—El actor acreditó la procedencia de su acción y el demandado no justificó sus excepciones y defensas.

"Segundo.—Se condena a la Secretaría de Gobernación a reinstalar al actor en el puesto de asesor adscrito a la Oficialía Mayor, y al pago de \$***** por concepto de salarios caídos del primero de enero de dos mil siete al treinta de junio de dos mil once; al pago de \$***** por concepto de vacaciones proporcionales del año dos mil seis; al pago de \$***** por concepto de prima vacacional del primero de abril de dos mil seis al treinta de junio de dos mil once; y al pago de \$***** por concepto de aguinaldo del primero de abril de dos mil seis al treinta de junio de dos mil once. Lo anterior en términos de lo dispuesto en el considerando V de la presente resolución. ..."

7. Mediante escrito de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, ***** solicitó la devolución del saldo a favor por concepto de impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio fiscal dos mil catorce.

8. Por oficio ***** , la subadministradora Desconcentrada de Auditoría Fiscal "1" de la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal del Distrito Federal "3", en ausencia del administrador, determinó que *el contribuyente erróneamente determinó como ingresos No Acumulables "el importe de \$***** , toda vez que como ya quedó señalado, dichos ingresos corresponden a sueldos y salarios tal y como fue señalado por su patrón retenedor en la declaración informativa múltiple y en el propio laudo de fecha 19 de abril de 2011, emitido por la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. ..."*

9. Inconforme con esa determinación, el contribuyente promovió juicio de nulidad, del que correspondió conocer a la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la que reconoció la validez de la resolución impugnada, al considerar que la cantidad recibida por la parte



actora por concepto de salarios caídos, no nacieron (sic) por la separación o rompimiento de la relación laboral con la Secretaría de Gobernación (patrón retenedor), por ende, resultaba inaplicable realizar el cálculo del impuesto sobre la renta de conformidad con el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil catorce, ya que el pago recibido correspondía a sueldos y salarios, puesto que la relación laboral continuó con el patrón retenedor, derivado de lo ordenado por la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mediante laudo de diecinueve de abril de dos mil once, y de conformidad con lo determinado en la declaración informativa múltiple del retenedor, esto es, el pago de salarios caídos no constituía alguno de los conceptos de prima de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos.

10. En contra de la anterior determinación, *****, promovió demanda de amparo, la que por razón de turno correspondió conocer al **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que la registró con el número D.A. 351/2018**; y, en sesión de uno de febrero de dos mil diecinueve, dictó sentencia en la que concedió el amparo solicitado, por las razones siguientes:

"Cuarto. ...

"Con el fin de resolver la litis planteada, en primer término, conviene atender a las consideraciones que esgrimió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 258/2016, en sesión de nueve de noviembre de dos mil dieciséis: **(se transcribe)**

"Por otra parte, debemos señalar que en el régimen de las personas físicas, la Ley del Impuesto sobre la Renta establece diferentes categorías de ingresos en función de las actividades o fuentes que los generan, en el entendido de que existen fuentes de riqueza que tienen tratamientos diversos y autónomos respecto a otras, a fin de que el régimen jurídico aplicable a un tratamiento específico no afecte al otro ni que la base gravable sea vea disminuida indebidamente por operaciones de diferente naturaleza.

"A esta imposición sobre la renta basada en modalidades en función de la fuente de riqueza se le denomina impuesto cedular o analítico, y se caracteriza



por la existencia de una relación entre el tratamiento fiscal y la fuente de renta (trabajo, capital o combinación de ambos), existiendo tantas modalidades y tratamientos fiscales respecto de una misma persona como fuentes resulten.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis XXXVI/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página novecientos treinta y siete, que se lee: 'RENTA. CONSTITUYE UN TRIBUTOS CEDULAR O ANALÍTICO CARACTERIZADO POR LA EXISTENCIA DE UNA RELACIÓN ENTRE EL TRATAMIENTO FISCAL Y LA FUENTE DE INGRESO.' **(se transcribe)**

"Dentro del régimen cédular apuntado la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su capítulo I del título IV, grava la totalidad de los ingresos de las personas físicas derivados de la relación de trabajo, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación del vínculo laboral.

"Lo anterior, de acuerdo con los artículos 90 y 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente en dos mil catorce, que establecen lo siguiente: **(se transcribe)**

"El primero de los preceptos de mérito transcritos establece que deberán pagar el impuesto sobre la renta, conforme al título IV, correspondiente a las personas físicas, entre otros casos, aquellas que obtengan ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicios o de cualquier otro tipo.

"Por otra parte, en el capítulo I del título de mérito, que se refiere a los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, se estiman como tales: los salarios, las demás prestaciones que deriven de una relación laboral, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, así como las diversas prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de dicha relación laboral.

"Asimismo, por disposición del numeral 94 del propio ordenamiento jurídico, se asimilan a los citados ingresos (por citar algunos supuestos), las remunera-



ciones y demás prestaciones obtenidas por los trabajadores de la Federación, entidades federativas y Municipios; los rendimientos y anticipos que obtengan los miembros de sociedades cooperativas; los honorarios a miembros de consejos directivos, de vigilancia o de otra índole, así como honorarios a administradores, comisarios y gerentes generales.

"De igual forma, en relación con los ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos por separación de la relación de trabajo, el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (comprendido en el referido capítulo I del título IV) prevé una mecánica de cálculo (anual) específica sobre dichos ingresos, de acuerdo con lo siguiente: **(se transcribe)**

"Bajo esa óptica, dentro del capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se encuentran gravados todos los ingresos del contribuyente derivados de la relación laboral, e inclusive de su terminación, así como los conceptos que por disposición de la ley se asimilen a los referidos ingresos.

"No obstante lo anterior, de la lectura del artículo 95 transcrito se desprende que la Ley del Impuesto sobre la Renta establece una meridiana distinción entre los ingresos que corresponden a la relación laboral y aquellos que derivan de su terminación, ya que si bien ambos se encuentran gravados dentro del mismo capítulo, ciertamente se prevén mecánicas de cálculo distintas según se esté en presencia de uno u otro caso.

"Por tanto, cobra especial relevancia la definición de si un determinado ingreso en términos del capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, corresponde al producto del trabajo del contribuyente o si, por el contrario, es una prestación derivada de la terminación de la relación laboral.

"En el caso concreto, el quejoso aduce que para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, los salarios caídos no se asimilan a los salarios ordinarios, es decir, no son una mera contraprestación por las labores realizadas, sino que constituyen una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral, por tanto, deben ser gravados conforme a la mecánica de cálculo anual establecida en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y no conforme a la prevista en el diverso 152 de la misma ley.



"Para dilucidar tal tópico, debe establecerse la naturaleza de los salarios caídos, para lo cual se hace referencia a lo previsto por el artículo 43, fracciones III y IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual resulta aplicable al quejoso, en tanto que laboraba para la Secretaría de Gobernación: **(se transcribe)**

"De igual manera, resulta útil para este estudio hacer referencia a los artículos 48 y 50 de la Ley Federal del Trabajo (aplicable supletoriamente a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), los cuales disponen siguiente (sic): **(se transcribe)**

"Como se advierte de las disposiciones anteriores, si dentro de un juicio laboral el órgano jurisdiccional respectivo considera que se separó injustificadamente al trabajador de su fuente de empleo, y condena al pago de salarios caídos, entonces este último tiene derecho a que se le paguen los salarios vencidos.

"Sobre el particular, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 771/2008, fallado en sesión de veinticinco de junio de dos mil ocho, estableció que los salarios vencidos o caídos son aquellos que debió percibir el trabajador si se hubiese desarrollado normalmente la relación de trabajo, desde la fecha en que se suscitó el despido o desde que se separó del trabajo por causa imputable al patrón, siendo ello una consecuencia inmediata y directa de las acciones originadas en el despido por culpa del patrón.

"De igual manera, sobre el referido tópico el Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que los salarios caídos encuentran justificación en el hecho de que el trabajador está separado de su empleo sin percibir ningún salario por causa no imputable a él, por lo que el patrón incurre en una ineludible responsabilidad si se demuestra lo injustificado del despido, máxime que el texto constitucional no prohíbe al legislador imponer a los patrones una responsabilidad mayor que la establecida en él.

"En ese sentido, contrariamente a lo resuelto por la Sala, para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, los salarios caídos no se asimilan a los salarios ordinarios, es decir, no son una mera contraprestación por las labores realizadas,



sino que constituyen una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral.

"Ello se asevera así, puesto que la obligación de pagar los salarios caídos surge con motivo de una declaratoria jurisdiccional firme, derivado de que el patrón no demostró en el juicio laboral que el trabajador fue separado por causas justificadas. Además, el pago de los salarios caídos presupone necesariamente la terminación previa del vínculo laboral, toda vez que es una consecuencia inmediata de las acciones por despido o separación justificada.

"En cambio, los salarios ordinarios son una contraprestación con motivo de un servicio personal subordinado, los cuales se devengan en la medida en que el trabajador desempeña de manera constante las funciones que le fueron asignadas.

"Así, mientras que los salarios caídos son una medida indemnizatoria y compensatoria en favor del trabajador, derivado de su separación injustificada; los salarios ordinarios por el contrario, son una remuneración que obedece a la prestación de un servicio personal subordinado.

"Encuentra sustento lo expuesto, en la tesis 2a. XXVIII/2017 (10a.), que derivó de la mencionada ejecutoria, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de dos mil diecisiete, página mil cuatrocientos diecisiete, que se lee: 'RENTA. PARA EFECTOS DE LA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, LOS SALARIOS CAÍDOS CONSTITUYEN PRESTACIONES PERCIBIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL.' **(se transcribe)**

"Por tanto, le asiste la razón a la parte quejosa cuando afirma que la juzgadora realizó una incorrecta interpretación del numeral 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ya que el cálculo a efecto de retener el impuesto a pagar, debió realizarse siguiendo el procedimiento de dicho numeral, pues si bien es cierto la cantidad que recibió el quejoso fue por concepto de salarios devengados o caídos, también es cierto que el monto correspondiente se originó por la separación que sufrió el trabajador de su puesto de trabajo y que después fue catalogada



por la Octava Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como un despido injustificado en el laudo de referencia.

"Sin que sea óbice el hecho de que en la sentencia que se combate se haya considerado que el hoy quejoso escogió la reinstalación en el puesto que venía ocupando y no la opción de 'indemnización' y, que por ello, no se puede ubicar en el supuesto del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; lo anterior, toda vez que como quedó apuntado, se condenó a la Secretaría de Gobernación a la reinstalación, así como al pago de salarios devengados o caídos, derivados de la separación que sufrió el trabajador por el despido injustificado. De ahí que se estime que el ingreso se encuentra dentro de los previstos en el numeral 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, porque constituye una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral. Además, en la especie, el propio quejoso en el inciso C, de su capítulo de concepto de violación, expresamente señaló que 'el tribunal inferior dejó de analizar que en el juicio natural el hoy quejoso con fundamento en el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, NEGÓ LISA Y LLANAMENTE que la Secretaría de Gobernación lo haya reinstalado a su puesto de trabajo.'

"En las relatadas circunstancias lo que procede es conceder el amparo y protección de la justicia federal solicitados, para el efecto de que la Sala responsable:

"a) Deje insubsistente la sentencia reclamada; y

"b) En su lugar emita otra, en la que resuelva la litis planteada, considerando que los ingresos que percibió el ahora quejoso de la Secretaría de Gobernación, por concepto de salarios caídos, sí constituyen ingresos por separación de la relación laboral que mantuvo con ese organismo y, por ende, sí se encuentran sujetos a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente en el año dos mil catorce, en los términos de esta ejecutoria."

• Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

11. El once de diciembre de dos mil catorce, la Junta Especial Número Doce de la Federal de Conciliación y Arbitraje, emitió laudo en el que condenó



a ***** y *****, a pagar a *****, las cantidades siguientes: \$*****
\$***** **por concepto de salarios caídos** desde el veintiuno de agosto de dos mil al once de diciembre de dos mil quince, prima vacacional y aguinaldo, respectivamente, lo cual arrojó un total de \$***** a la cual se le descontó la cantidad de \$***** al haber resultado procedente la excepción de compensación, por lo que la suma de dinero que realmente se debía cubrir a la actora fue de \$*****.

12. El uno de junio de dos mil quince, ***** y *****, por conducto de apoderado legal, comparecieron ante la Junta a fin de dar cumplimiento al mencionado laudo, para lo cual exhibieron un cheque por la cantidad de \$*****, ya que en su calidad de patrón realizó la retención del impuesto sobre la renta a que la ley que rige dicho tributo los obliga, por lo que también exhibió la constancia que ampara esa retención, título de crédito que en esa misma fecha fue entregado a la actora.

13. Por lo anterior ***** presentó escrito ante el Titular de la Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal del Distrito Federal "2" ahora Ciudad de México del Servicio de Administración Tributaria, por el cual solicitó la devolución de la cantidad de \$***** como saldo a favor por concepto del impuesto sobre la renta, relativo al ejercicio fiscal de dos mil quince, al considerar que el monto obtenido por salarios caídos constituye una indemnización derivada de la rescisión de la relación laboral, por lo que a dichos ingresos les resulta aplicable la mecánica contemplada en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y, por ende, no se debió realizar la retención de esa cantidad.

14. En respuesta a lo anterior, el administrador desconcentrado de Auditoría Fiscal de la Ciudad de México "4" del Servicio de Administración Tributaria, emitió el oficio *****, de diecinueve de enero de dos mil diecisiete, a través del cual negó parcialmente la solicitud de devolución, en virtud de que los ingresos obtenidos y manifestados por la contribuyente en su declaración anual corresponden a salarios caídos, los cuales no pierden su naturaleza de salarios, por lo que son acumulables de conformidad con lo establecido en el artículo 94, primer párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de modo que no corresponden a pagos por separación, por lo que al existir error en la determinación del impuesto declarado, se modificó el ingreso acumulable el cual asciende a



la cantidad de \$***** menos deducciones personales por \$***** se obtuvo una base gravable de \$***** a la cual de conformidad con el artículo 152 del Ley del Impuesto sobre la Renta, le correspondió un impuesto a pagar de \$***** , menos el impuesto retenido por la parte patronal por \$***** resulta un saldo a favor de \$***** menos devoluciones anteriores por \$***** , resultó un remanente por \$***** la cual actualizada procedió la devolución de \$***** .

15. En contra de esa resolución, la contribuyente interpuso recurso de revocación, el cual se resolvió el diecisiete de abril de dos mil diecisiete, cuya determinación se contiene en el oficio ***** , a través de la cual se confirmó el criterio sostenido por la autoridad fiscal que autorizó la devolución parcial.

16. Dichas resoluciones fueron impugnadas por la contribuyente a través del juicio contencioso del cual por razón de turno conoció la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en cuya sentencia se declaró su nulidad, al considerar que el concepto que obtuvo la actora en el ejercicio fiscal de dos mil quince, como ingreso en cantidad de \$***** , tienen el carácter de una indemnización otorgada por el patrón —*****—, por despido injustificado y, por ello, a dicho ingreso para efectos del impuesto sobre la renta, se debe aplicar la mecánica prevista en el numeral 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y no la establecida en el diverso artículo 94 de la propia ley.

17. Inconforme con la anterior determinación (sic), subadministrador desconcentrado jurídico de la Administración Desconcentrada Jurídica del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) "4" de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, interpuso recurso de revisión fiscal, el que por razón de turno correspondió conocer al **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, el que lo registró con el expediente **R.F. 401/2017-7981** y en sesión de ocho de mayo de dos mil dieciocho, declaró fundado dicho recurso, por las razones siguientes:

"Séptimo. ...

"Conforme a los antecedentes relatados y las consideraciones en que se sustenta el fallo recurrido, son fundados los agravios propuestos por la autoridad inconforme.



"En efecto, en el régimen de las personas físicas, la Ley del Impuesto sobre la Renta establece diferentes categorías de ingresos en función de las actividades o fuentes que los generan, en el entendido de que existen fuentes de riqueza que tienen tratamientos diversos y autónomos respecto a otras, a fin de que el régimen jurídico aplicable a un tratamiento específico no afecte al otro ni que la base gravable sea (sic) vea disminuida indebidamente por operaciones de diferente naturaleza.

"A esta imposición sobre la renta basada en modalidades en función de la fuente de riqueza se le denomina impuesto cedular o analítico, y se caracteriza por la existencia de una relación entre el tratamiento fiscal y la fuente de renta (trabajo, capital o combinación de ambos), existiendo tantas modalidades y tratamientos fiscales respecto de una misma persona como fuentes resulten.

"Al respecto se cita la tesis XXXVI/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 937, Tomo XXXI, marzo de 2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que a la letra dice: 'RENTA. CONSTITUYE UN TRIBUTOS CEDULAR O ANALÍTICO CARACTERIZADO POR LA EXISTENCIA DE UNA RELACIÓN ENTRE EL TRATAMIENTO FISCAL Y LA FUENTE DE INGRESO.' **(se transcribe)**

"Dentro del régimen cedular apuntado, la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su capítulo I del título IV, grava la totalidad de los ingresos de las personas físicas derivados de la relación de trabajo, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación del vínculo laboral.

"Lo anterior, de acuerdo con los artículos 90 y 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que establecen lo siguiente: **(se transcribe)**

"En el primer precepto transcrito, se establece la obligación para las personas físicas de pagar el impuesto sobre la renta, entre otros casos, cuando obtengan ingresos en efectivo, en bienes, en crédito, en servicios o de cualquier otro tipo.

"Por su parte, el segundo numeral se refiere a los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, y se estiman como



tales: los salarios, las demás prestaciones que deriven de una relación laboral, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, así como las diversas prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de dicha relación laboral.

"Asimismo, por disposición del numeral 94 del propio ordenamiento jurídico, se asimilan a los citados ingresos (por citar algunos supuestos), las remuneraciones y demás prestaciones obtenidas por los trabajadores de la Federación, entidades federativas y Municipios; los rendimientos y anticipos que obtengan los miembros se (sic) sociedades cooperativas; los honorarios a miembros de consejos directivos, de vigilancia o de otra índole, así como honorarios a administradores, comisarios y gerentes generales.

"Por otra parte, en relación con los ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos por separación de la relación de trabajo, el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta prevé una mecánica de cálculo (anual) específica sobre dichos ingresos, de acuerdo con lo siguiente: **(se transcribe)**

"Bajo esa óptica, es posible afirmar que dentro del capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se encuentran gravados todos los ingresos del contribuyente derivados de la relación laboral, e inclusive de su terminación, así como los conceptos que por disposición de la ley se asimilen a los referidos ingresos.

"En lo conducente, se invoca la jurisprudencia 2a./J. 146/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 98, Tomo XXX, octubre de 2009, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que a la letra dice: 'RENTA. EL ARTÍCULO 132 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL UTILIZAR LA EXPRESIÓN «INGRESOS DISTINTOS DE LOS SEÑALADOS EN LOS CAPÍTULOES ANTERIORES», SIN MENCIONAR CUÁLES SON ÉSTOS, NO INFRINGE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001).' **(se transcribe)**

"No obstante lo anterior, de la lectura del artículo 95 transcrito se desprende que la Ley del Impuesto sobre la Renta establece una meridiana distinción entre los



ingresos que corresponden a la relación laboral y aquellos que derivan de su terminación, ya que si bien ambos se encuentran gravados dentro del mismo capítulo, ciertamente se prevén mecánicas de cálculo distintas según se esté en presencia de uno u otro caso.

"Por tanto, cobra especial relevancia la definición de si un determinado ingreso en términos del capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, corresponde al producto del trabajo del contribuyente o si, por el contrario, es una prestación derivada de la terminación de la relación laboral.

"En el caso, la parte actora en el juicio de origen y la Sala del conocimiento, sostienen que a la cantidad obtenida por la contribuyente por concepto de salarios caídos de parte de ***** , derivado de la condena dictada en un laudo, para efectos del impuesto sobre la renta le resulta aplicable la mecánica prevista en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, toda vez (sic) representan una remuneración por la conducta ilegal del patrón que se dejó de percibir, por lo que tiene el carácter de una indemnización de conformidad con dicho precepto.

"Para dilucidar tal tópico, debe establecerse la naturaleza de los salarios caídos, para lo cual se hace referencia a lo previsto en los artículos 48 y 50 de la Ley Federal del Trabajo, vigentes en el año en que fue separada la actora de la fuente de trabajo dos mil, los cuales disponen: **(se transcribe)**

"De las disposiciones transcritas, se advierte que si dentro de un juicio laboral el órgano jurisdiccional respectivo considera que se separó injustificadamente al trabajador de su fuente de empleo, entonces tiene derecho a que se le paguen los salarios vencidos o caídos.

"En relación con el tema de los salarios caídos o vencidos el Pleno del Máximo Tribunal del País se ha pronunciado en el sentido de que encuentran justificación en el hecho de que el trabajador está separado de su empleo sin percibir ningún salario por causa no imputable a él, por lo que el patrón incurre en una ineludible responsabilidad si se demuestra lo injustificado del despido, máxime que el texto constitucional no prohíbe al legislador imponer a los patrones una responsabilidad mayor que la establecida en él.



"Al respecto, se invoca la tesis P. LXXXVIII/99, visible en la página 30, Tomo X, diciembre de 1999, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que a la letra dice: 'SALARIOS VENCIDOS. ES CONSTITUCIONAL EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, QUE PREVE COMO OBLIGACIÓN DEL PATRÓN CUBRIRLOS EN CASO DE DESPIDO INJUSTIFICADO.' (se transcribe)

"En ese sentido, se colige que los salarios caídos no se trata de contraprestación por las labores realizadas, sino que constituyen una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral, pues la obligación de pagar los salarios caídos surge con motivo de una declaratoria jurisdiccional firme, derivado de que el patrón no demostró en el juicio laboral que el trabajador fue separado por causas justificadas; en cambio, los salarios ordinarios son una contraprestación con motivo de un servicio personal subordinado, los cuales se devengan en la medida en que el trabajador desempeña de manera constante las funciones que le fueron asignadas.

"Así, mientras que los salarios caídos son una medida indemnizatoria y compensatoria en favor del trabajador, derivado de su separación injustificada; los salarios ordinarios, por el contrario, son una remuneración que obedece a la prestación de un servicio personal subordinado.

"Por tanto, la condena al pago de salarios caídos o vencidos presupone **necesariamente la terminación previa del vínculo laboral**, toda vez que es una consecuencia inmediata de las acciones por despido o separación injustificada, lo que da a lugar a que los ingresos derivados de los salarios caídos se consideren como una prestación percibida como consecuencia de la terminación de la relación laboral y, para efectos del impuesto sobre la renta, no les resulta aplicable la mecánica prevista en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en tanto que no se constituyen una indemnización por la separación del cargo, sino de la terminación previa de la relación laboral.

"Tales consideraciones tienen sustento en la ejecutoria que dio origen a la tesis 2a. XXVIII/2017 (sic), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1417, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, que a la letra dice: 'RENTA.



PARA EFECTOS DE LA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, LOS SALARIOS CAÍDOS CONSTITUYEN PRESTACIONES PERCIBIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL.' **(se transcribe)**

"Lo anterior es así, pues los conceptos de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos por separación, que contempla dicho numeral debe entenderse a aquellos ingresos que se obtengan al momento de que el contribuyente se aparta de la fuente de trabajo, ya sea por jubilación, por incapacidad o cualquier otro motivo que le impida ejercer sus labores, pero no por la terminación del vínculo laboral atribuible al patrón, de modo que la intención del legislador al contemplar en el citado numeral 95 los mencionados conceptos fue grabar (sic) todos aquellos ingresos que derivan de las prestaciones de seguridad social.

"Lo anterior se corrobora con lo establecido en el artículo 93, fracción XIII y tercer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, establecen: **(se transcribe)**

"Conforme a este precepto, en relación con el numeral 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, los ingresos regulados como prestaciones de seguridad social en términos de la normativa aplicable pueden ser objeto del impuesto sobre la renta, al no existir disposición constitucional que lo impida; tal es el caso de los obtenidos por las personas que han estado sujetas a una relación laboral en el momento de su separación, por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, así como aquellos con cargo a la subcuenta del seguro de retiro o a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previstas en la Ley del Seguro Social y los que obtengan los trabajadores al servicio del Estado con cargo a la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que independientemente del régimen tributario específico al que se sujeten, son susceptibles de gravarse con dicho tributo.

"Al respecto, se invoca la jurisprudencia 2a./J. 170/2016 (sic), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1128, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, que a la letra dice: 'RENTA. LOS ARTÍCULOS 95 Y 145, PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO, EN RELACIÓN CON EL 93, FRACCIÓN



XIII, Y PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL REGULAR SUPUESTOS DE GRAVAMEN SOBRE UNA MANIFESTACIÓN DE RIQUEZA, CON INDEPENDENCIA DE QUE ÉSTA SE PREVEA COMO PRESTACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, NO VIOLAN LOS DERECHOS A UNA VIDA DIGNA, A LA SEGURIDAD SOCIAL, AL MÍNIMO VITAL Y A LA PROPIEDAD PRIVADA, EN EL CONTEXTO DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014).’ **(se transcribe)**

"Por tanto, asiste razón a la autoridad recurrente en cuanto aduce que la Sala responsable interpretó incorrectamente los preceptos 94 y 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al concluir que los ingresos que obtuvo la parte actora derivada del pago de salarios caídos constituyen una indemnización para los efectos del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y que, por ende, la mecánica aplicable a esos ingresos es la contemplada en este último numeral, pues como bien lo aduce la recurrente, tales ingresos no derivan de una separación de trabajo, sino de la terminación del vínculo laboral atribuible al patrón que no encuadra en el citado numeral.

"Así, al resultar fundados los agravios propuestos por la autoridad recurrente, lo procedente es revocar el fallo recurrido, por lo que se ordena a la Sala responsable a fin de que emita otra sentencia en la que determine que los ingresos que la actora obtuvo derivados del pago de salarios caídos no deben considerarse como una indemnización para efectos del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que no les resulta aplicable la mecánica contemplada en dicho numeral y con libertad de jurisdicción se pronuncie nuevamente sobre la legalidad de la resolución impugnada.

"Las consideraciones en que se sustenta la presente resolución, también son aptas para desestimar las manifestaciones que expuso la actora en vía de alegatos, pues insiste que a los ingresos obtenidos por el pago de salarios caídos les resulta aplicable la mecánica contemplada en el numeral 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta."

18. CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En este punto, procede verificar si existe o no la contradicción de tesis denunciada.



19. Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existe contradicción de tesis 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.

20. Así lo estableció en la jurisprudencia 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010, determinó que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho; sin que para determinar su existencia el esfuerzo judicial deba centrarse en detectar las diferencias entre los asuntos, sino en solucionar la discrepancia. Asimismo, en la tesis P. XLVII/2009, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.', esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a dar certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. En esa medida, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes deriven de problemas jurídicos suscitados en procedimientos o juicios de naturaleza distinta, siempre y cuando se trate, precisamente, del mismo problema jurídico." (sic)

21. Ahora bien, del análisis de las ejecutorias examinadas, se desprende que **sí existe contradicción** entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo y Décimo Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.



22. Lo anterior porque de la lectura de los criterios contendientes, se obtiene que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, resolvió que los salarios caídos no se asimilan a los salarios ordinarios, esto es, no son una contraprestación por las labores realizadas, sino que constituyen una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral, por lo que el cálculo a efecto de retener el impuesto sobre la renta correspondiente, debe realizarse siguiendo el procedimiento contemplado en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues los ingresos por concepto de salarios caídos constituyen una indemnización derivada de la separación laboral.

23. Mientras que el **Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, determinó, desde la postura propuesta en el recurso de revisión fiscal que resolvió, que los ingresos derivados de los salarios caídos deben ser considerados como una prestación percibida como consecuencia de la terminación de la relación laboral, y para efectos del impuesto sobre la renta, no resulta aplicable el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en tanto no constituyen una indemnización por la separación del cargo, ya que la intención del legislador al contemplar en el citado precepto conceptos, tales como primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos por separación, fue gravar los ingresos que derivan de las prestaciones de seguridad social al momento de la separación de la relación laboral.

24. Lo anterior se observa con mayor claridad en el siguiente cuadro:

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (DA. 351/2018)	Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (RF. 401/2017).
- Sustenta su determinación en la tesis 2a. XXVIII/2017: "RENTA. PARA EFECTOS DE LA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, LOS SALARIOS CAÍDOS CONSTITUYEN PRESTACIONES PERCIBIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL." , emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	• Sustenta su determinación en la tesis 2a. XXVIII/2017: "RENTA. PARA EFECTOS DE LA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, LOS SALARIOS CAÍDOS CONSTITUYEN PRESTACIONES PERCIBIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL." , emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



- Sostiene que los salarios caídos no se asimilan a salarios ordinarios.

- Refiere que los salarios caídos son una medida indemnizatoria y compensatoria en favor del trabajador, derivado de la separación injustificada, mientras que los salarios ordinarios son una remuneración que obedece a la prestación de un servicio personal subordinado.

- Finalmente, concluyó (sic) los ingresos por concepto de salarios caídos, sí constituían ingresos por **separación de la relación laboral** que mantuvo con ese organismo y, por ende, el cálculo a efecto de retener el impuesto a pagar, debió realizarse siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

- Sostiene que los salarios caídos no se asimilan a salarios ordinarios.

- Refiere que los salarios caídos son una medida indemnizatoria y compensatoria en favor del trabajador, derivado de la separación injustificada, mientras que los salarios ordinarios son una remuneración que obedece a la prestación de un servicio personal subordinado.

- Agregó que la condena al pago de los salarios caídos o vencidos presupone **necesariamente la terminación previa del vínculo laboral**, toda vez que es una consecuencia inmediata de las acciones por despido o separación injustificada, lo que da lugar a que los ingresos derivados de salarios caídos se consideren como una prestación percibida como consecuencia de la **terminación de la relación laboral**, y por ende, para efectos (sic) impuesto sobre la renta, a tales ingresos no les resultaba aplicable la mecánica prevista en el artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en tanto que **no constituyen una indemnización por la separación del cargo, sino de la terminación de la relación laboral.**

- Ello, además, porque la intención del legislador de contemplar en el artículo 95 citado, conceptos tales como, prima de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos por separación, fue gravar todos aquellos ingresos que derivan de las prestaciones de seguridad social.

- En ese contexto, concluyó que los ingresos derivados del pago de salarios caídos no deben ser considerados como una indemnización para efectos del artículo 95, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, por lo que no les resultaba aplicable la mecánica contemplada en dicho precepto.

25. En atención a las consideraciones expresadas, la contradicción de tesis se constreñirá a determinar:



i) Si los ingresos derivados de salarios caídos constituyen o no una indemnización;

ii) Si para efectos de estar en posibilidad de establecer de qué manera debe realizarse la retención del impuesto sobre la renta, resulta relevante distinguir entre si tales ingresos derivan de la terminación o de la separación de la relación laboral, y;

iii) Una vez precisado lo anterior, determinar si para el cálculo a efecto de retener el impuesto sobre la renta respecto a los ingresos derivados de salarios caídos, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 94 o lo establecido en el artículo 95, ambos de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

26. QUINTO.—Estudio. Con fundamento en los artículos 217, párrafo segundo y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio de este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, que a continuación se sustenta.

27. En principio, corresponde determinar, si conforme a las normas que son propias de la naturaleza jurídica de la materia seleccionada por el legislador como objeto del gravamen, el pago de salarios caídos por despido injustificado cuyo pago se realiza por sentencia firme, constituyen o no una indemnización acorde con las disposiciones que rigen la materia laboral.

28. Las consideraciones anteriores resultan relevantes, puesto que si el legislador, haciendo uso de esa libertad que la Constitución Federal le confiere para establecer contribuciones a efecto de contribuir al gasto público, elige como indicador de capacidad contributiva una institución jurídica que pertenezca a una rama específica del derecho, como ocurre en este supuesto con la materia laboral, no sólo es pertinente o conveniente, sino necesario, acudir a la normatividad que es propia de cada una de tales instituciones para fijar sus elementos y características, a fin de hacer congruente y proporcional la ley impositiva al establecer los elementos del tributo como objeto, base y tasa.

29. Lo anterior resulta relevante para estar en posibilidad de determinar, en consecuencia, si a tales ingresos les resulta aplicable la mecánica prevista



en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta o, en su caso, el 94 del mismo ordenamiento.

30. Así, al respecto, debe tenerse presente lo que dispone el artículo 123, apartado "A", fracción XXII, de la Constitución Federal:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario."

31. Para dilucidar este punto, también conviene reproducir el texto de los artículos 48, 49, 50, 53 y 55 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales establecen:

"Artículo 48. El trabajador podrá solicitar ante la autoridad conciliadora, o ante el Tribunal si no existe arreglo conciliatorio, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario, a razón del que corresponda a la fecha en que se realice el pago, observando previamente las disposiciones relativas al procedimiento de conciliación previsto en el artículo 684-A y subsiguientes.

"Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido



la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un periodo máximo de doce meses, en términos de lo preceptuado en la última parte del párrafo anterior.

"Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento a la sentencia, se pagarán también al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones."

"Artículo 49. La persona empleadora quedará eximida de la obligación de reinstalar a la persona trabajadora, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes:

"I. Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año;

"II. Si comprueba ante el Tribunal que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y el Tribunal estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo;

"III. En los casos de trabajadores de confianza;

"IV. En el trabajo del hogar, y

"V. Cuando se trate de trabajadores eventuales."

"Artículo 50. Las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior consistirán:

"I. Si la relación de trabajo fuere por tiempo determinado menor de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados; si excediera de un año, en una cantidad igual al importe de



los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiese prestado sus servicios;

"II. Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; y

"III. Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, en el importe de tres meses de salario y el pago de los salarios vencidos e intereses, en su caso, en los términos previstos en el artículo 48 de esta ley."

"Artículo 53. Son causas de **terminación** de las relaciones de trabajo:

"I. **El mutuo consentimiento de las partes;**

"II. La muerte del trabajador;

"III. La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 38;

"IV. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo; y

"V. Los casos a que se refiere el artículo 434."

"Artículo 55. Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón las causas de la terminación, tendrá el trabajador los derechos consignados en el artículo 48."

32. El precepto constitucional y los legales acabados de reproducir contemplan el pago y alcance de la indemnización que debe cubrir el patrón en caso de que despidan injustificadamente a un trabajador, o que por alguna otra causa tenga que darse por concluido dicho vínculo.

33. Ciertamente, la Ley Federal del Trabajo en los artículos transcritos, contempla los supuestos en los que el patrón debe pagar al trabajador una indemnización cuando por alguna causa existe **ruptura del nexo laboral**, algunas veces



por decisión unilateral del patrón y otras por causas ajenas a las partes, hipótesis que para una mejor comprensión enseguida se enuncian:

- a) Por despido injustificado.
- b) Cuando el patrón plantea la insumisión al arbitraje o se niega a acatar el laudo.
- c) En caso de rescisión injustificada.
- d) Por incapacidad física o mental derivada de riesgo no profesional.
- e) Terminación colectiva de las relaciones de trabajo.
- f) En caso de reajuste de personal por implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajos nuevos.
- g) Incapacidad total permanente derivada de enfermedad o riesgo de trabajo.
- h) Por muerte del trabajador.

34. Asimismo, a efecto de fijar la naturaleza jurídica de la indemnización que cubre el patrón por despido injustificado, resulta conveniente recurrir a los criterios sostenidos por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el primero que se cita, correspondiente a una tesis aislada y el segundo que constituye criterio jurisprudencial que si bien no se refiere directamente al tema analizado, resulta útil para fijar su alcance, los cuales son del tenor literal siguiente:

"DESPIDO INJUSTIFICADO EQUIPARADO A RESCISIÓN UNILATERAL. Dada la naturaleza del derecho laboral y las características propias del contrato de trabajo, el despido injustificado equivale a la rescisión unilateral del patrón de dicho contrato; de tal suerte que, al accionar el trabajador, no pueda pedir la rescisión de su contrato, que ya está realizada, sino el pago de la indemnización de tres meses, por concepto de daños y perjuicios, por el incumplimiento del contrato.



de donde se colige que no es exacto que se pida, por una parte, su cumplimiento y por la otra, su rescisión."¹

"SALARIOS CAÍDOS, MONTO DE LOS, CUANDO LA ACCIÓN QUE SE EJERCITÓ FUE LA DE INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL. Esta Cuarta Sala reitera el criterio que ha sostenido en la jurisprudencia número 1724, publicada en la página 2773 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1988, acerca de que cuando el trabajador demanda la reinstalación y el pago de salarios caídos, éstos se cubrirán tomando en cuenta el aumento de salarios habidos durante el ejercicio; en cambio, si demanda la indemnización constitucional, los salarios vencidos deben cuantificarse con base en el sueldo percibido en la fecha de la rescisión, porque LA RUPTURA DE LA RELACIÓN LABORAL OPERÓ DESDE AQUELLA ÉPOCA. Esto se explica en razón de que ambas acciones son de naturaleza distinta, ya que en la primera el actor pretende que la relación laboral debe continuar en los términos y condiciones pactados, como si nunca se hubiera interrumpido el contrato de trabajo; y, en la segunda, da por concluido ese vínculo contractual y demanda el pago de la indemnización constitucional, de forma que LOS SALARIOS VENCIDOS solicitados ya no tienen el mismo concepto de los que se generaron con motivo de la relación de trabajo que continúa vigente, sino que ADQUIEREN EL CARÁCTER DE INDEMNIZACIÓN O REPARACIÓN DEL DAÑO PRODUCIDO POR LA FALTA EN QUE INCURRIÓ EL PATRÓN AL RESCINDIR LA RELACIÓN LABORAL, encontrando al respecto aplicación el artículo 89 de la Ley Federal del Trabajo en cuanto establece que para determinar el monto de la indemnización que debe pagarse a los trabajadores se tomará como base el salario correspondiente al día en que nazca el derecho a la indemnización."²

35. De los criterios antes reproducidos, se desprende que la indemnización a que se refiere la fracción XXII del artículo 123, apartado "A" constitucional, en relación con los artículos 48, 49, 50 y 53 de la Ley Federal del Trabajo implica

¹ (Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXVII, página 372).

² (Jurisprudencia número 4a./J. 14/93, sustentada por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo (sic) 64, abril de 1993, página 11).



el pago de una compensación, para resarcir los daños y perjuicios derivados del incumplimiento del contrato de trabajo, provocado por decisión unilateral del patrón, que si bien comprende, en caso de despido, el pago de los tres meses de salario (integrado) y en el de rescisión sin responsabilidad para el trabajador, además, veinte días más de salario, que es lo que propiamente comprende la indemnización, los salarios caídos inherentes a esas pretensiones no se cuantifican con los incrementos que hubieran beneficiado el puesto entre la fecha del despido y la en (sic) que se cubra la indemnización, puesto que la decisión del patrón de concluir el vínculo en comunión con la del trabajador de que ya no desea regresar al trabajo, provocan que se considere **disuelto el nexo** desde la fecha en que el patrón despidió injustamente al obrero; entonces, ese pago no se realiza como una remuneración por la prestación del trabajo personal subordinado, sino como compensación a guisa de reparación de los daños y perjuicios causados al trabajador por no poder ya cobrar su salario en la época y términos convenidos.

36. Robustece lo anterior, lo expuesto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el **amparo en revisión 258/2016**,³ en

³ Del cual derivó la **tesis 2a. XXVIII/2017** (sic): "RENTA. PARA EFECTOS DE LA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, LOS SALARIOS CAÍDOS CONSTITUYEN PRESTACIONES PERCIBIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL. En términos del capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, específicamente en lo previsto por los artículos 90, 94 y 95, se encuentran gravados, entre otros, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, así como las diversas que se perciban como consecuencia de la terminación de dicha relación. Sin embargo, debido a que se prevén mecánicas de cálculo distintas según se esté en presencia de uno u otro caso, cobra especial relevancia establecer si un determinado ingreso corresponde al producto del trabajo del contribuyente o si, por el contrario, es una prestación derivada de la terminación del vínculo laboral. Por otra parte, en términos de los numerales 43, fracciones III y IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como 48 y 50 de la Ley Federal del Trabajo (aplicable supletoriamente a aquélla), y en criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los salarios vencidos o caídos son aquellos que debió percibir el trabajador si se hubiese desarrollado normalmente la relación de trabajo y constituyen una consecuencia inmediata y directa de las acciones originadas en el despido por culpa del patrón, además de que encuentran justificación en el hecho de que el trabajador está separado de su empleo sin percibir ningún salario por causa no imputable a él, por lo que el patrón incurre en una ineludible responsabilidad si se demuestra lo injustificado del despido. En ese orden de ideas, para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, los salarios caídos no se asimilan a los salarios ordinarios, es decir, no son una mera contraprestación por las



el que determinó que para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta los salarios caídos no se asimilan a los salarios ordinarios, es decir, no son una mera contraprestación por las labores realizadas, sino que constituyen una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral.

37. Ello, aseveró la Segunda Sala, puesto que la obligación de pagar los salarios caídos surge con motivo de una declaratoria jurisdiccional firme, derivado de que el patrón no demostró en el juicio laboral que el trabajador fue separado por causas justificadas. Además, el pago de los salarios caídos presupone necesariamente la terminación previa del vínculo laboral, toda vez que es una consecuencia inmediata de las acciones por despido o separación injustificada.

38. En ese contexto, precisó que, mientras que los salarios caídos son una medida indemnizatoria y compensatoria en favor del trabajador, derivado de su separación injustificada; los salarios ordinarios, por el contrario, son una remuneración que obedece a la prestación de un servicio personal subordinado.

39. Una vez determinada la naturaleza jurídica de los salarios caídos se considera que resulta innecesario distinguir, entre si tales ingresos derivan de la terminación de la relación laboral –como lo establece el artículo 94⁴ de la Ley del Impuesto sobre la Renta– o de la separación –como lo establece el artículo 95– del ordenamiento mencionado.

40. Se afirma lo anterior, puesto que la circunstancia de acudir a la normas propias de la naturaleza jurídica de la materia seleccionada por el legislador

labores realizadas, sino que constituyen una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral, pues la obligación de pagar los salarios caídos surge con motivo de una declaratoria jurisdiccional firme, por lo cual, no es sino hasta que se cumple con tal resolución y el trabajador percibe el ingreso respectivo, cuando se causa el impuesto sobre la renta." (Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1417), aplicada e interpretada por los tribunales contendientes.

⁴ **"Artículo 94. Se consideran ingresos** por la prestación de un servicio personal subordinado, los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y **las prestaciones percibidas como consecuencia de la terminación de la relación laboral. ..."**



como objeto del gravamen, tiene como finalidad dar coherencia al sistema jurídico, por tanto, no sería lógico considerar que para la materia laboral los salarios caídos constituyan una indemnización por la ruptura del nexo causal, con independencia de que esa ruptura se denomine terminación o separación de la relación laboral –pues la ley en materia laboral se refiere a tales figuras de manera indistinta– y para la materia fiscal tengan una naturaleza jurídica diferente.

41. Ahora bien, aún se encuentra pendiente de determinar, desde el punto de vista de la ley tributaria, si las cantidades percibidas en concepto de indemnización por despido injustificado deben, para efectos del impuesto sobre la renta ser gravadas conforme a la mecánica establecida en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta o no, el cual es del tenor literal siguiente:

"Artículo 95. Cuando se obtengan ingresos por concepto de primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones u otros pagos, por separación, se calculará el impuesto anual, conforme a las siguientes reglas:

"I. Del total de percepciones por este concepto, se separará una cantidad igual a la del último sueldo mensual ordinario, la cual se sumará a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto en el año de calendario de que se trate y se calculará, en los términos de este Título, el impuesto correspondiente a dichos ingresos. Cuando el total de las percepciones sean inferiores al último sueldo mensual ordinario, éstas se sumarán en su totalidad a los demás ingresos por los que se deba pagar el impuesto y no se aplicará la fracción II de este artículo.

"II. Al total de percepciones por este concepto se restará una cantidad igual a la del último sueldo mensual ordinario y al resultado se le aplicará la tasa que correspondió al impuesto que señala la fracción anterior. El impuesto que resulte se sumará al calculado conforme a la fracción que antecede.

"La tasa a que se refiere la fracción II que antecede se calculará dividiendo el impuesto señalado en la fracción I anterior entre la cantidad a la cual se le aplicó la tarifa del artículo 152 de esta ley; el cociente así obtenido se multiplica por cien y el producto se expresa en por ciento."



42. Así, en principio, debe tenerse presente que el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción IV⁵ que es obligación de los mexicanos, contribuir al gasto público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, de la manera *proporcional* y equitativa que dispongan las leyes.

43. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben concurrir al sostenimiento de los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o de la manifestación de riqueza gravada.

44. De conformidad con este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.

45. Así, la garantía de proporcionalidad tributaria se respeta en la medida en la que se atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, pues debe pagar más quien la tiene en mayor medida, y menos el que la tiene en menor proporción.

46. Las consideraciones anteriores fueron sintetizadas por el Tribunal Pleno del Máximo Tribunal en la tesis de jurisprudencia **P./J. 10/2003**, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."⁶

⁵ "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

⁶ Tesis número P./J. 10/2003, establecida por el Pleno de este Alto Tribunal en la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, correspondiente a



47. Bajo esa óptica, se estima que si para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, los salarios caídos no se asimilan a los salarios ordinarios, es decir, no son una mera contraprestación por las labores realizadas, sino que constituyen una medida resarcitoria y compensatoria atinente a la terminación de la relación laboral –pues la obligación de pagar los salarios caídos surge con motivo de una declaratoria jurisdiccional firme, por lo cual, no es sino hasta que se cumple con tal resolución y el trabajador percibe el ingreso respectivo, cuando se causa el impuesto sobre la renta–; entonces, para el cálculo del impuesto relativo, resulta aplicable la mecánica prevista en el artículo 95 del ordenamiento antes mencionado.

48. Ello es así, pues el citado artículo 95 de la ley en comento, prevé una excepción de trato fiscal respecto de la clase de ingresos a la que se refiere el capítulo denominado "De los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado", que se explica bajo una sistemática que implica atender al principio constitucional de proporcionalidad tributaria, el cual debe ser usado como medida interpretativa para el juzgador y considerar así

mayo de 2003, página 144, y cuyo texto se transcribe a continuación: "El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos. Éste radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida ésta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción."



que, aunque la clase de ingresos a los que se hace referencia en el artículo 95 también tiene esa nota primordial de que deriva de una relación laboral; empero, merece un trato especial porque esa manifestación de riqueza trasciende a la temporalidad por la cual responde el contribuyente tratándose del impuesto sobre la renta, que mide la riqueza en lo general y con ello la propia capacidad del gobernado bajo la idea de **un ingreso ordinario**.

49. En este punto, se estima que todos los conceptos a que se hace referencia en el artículo 95, que además no es un catálogo de naturaleza limitativa (como son primas de antigüedad, retiro e indemnizaciones), tienen como común denominador que, aunque derivan de la relación laboral, no se trata de ingresos que atiendan a una percepción ordinaria y es por ello que se les ha dado un trato excepcional y previsto por el propio legislador, pues a pesar de que tales percepciones constituyen un ingreso, por su carácter especial deben quedar separadas del trato ordinario porque de hacerlo sólo se propiciaría que esas manifestaciones de riqueza se cataloguen de manera desproporcional, esto es, que se ubique al contribuyente en un grupo distinto del universo de contribuyentes al que realmente le corresponde, pese a que ese ingreso atiende a una temporalidad que, puede ser de un año y, por tanto, es un **ingreso extraordinario**.

50. A manera de ejemplo, gravar el monto percibido con motivo del pago de salarios caídos como si se percibiera mensualmente ese nivel de ingresos por ese concepto, esto es, como si el trabajador hubiera percibido \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 moneda nacional) en un solo mes, cuando en realidad corresponde a varios meses, genera en el cálculo del impuesto de mérito un resultado completamente distinto, a aquel derivado de gravar un salario ordinario de \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 moneda nacional) percibido mes con mes, tal como se advierte de la siguiente tabla, de acuerdo con lo previsto en el artículo 96 de la Ley de Impuesto sobre la Renta:⁷

⁷ **"Artículo 96.** Quienes hagan pagos por los conceptos a que se refiere este Capítulo están obligados a efectuar retenciones y enteros mensuales que tendrán el carácter de pagos provisionales a cuenta del impuesto anual. No se efectuará retención a las personas que en el mes únicamente perciban un salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente.

"La retención se calculará aplicando a la totalidad de los ingresos obtenidos en un mes de calendario, la siguiente:



AÑO	2020	
PERIODO	MENSUAL	
INGRESO	10,000.00 (salario ordinario mensual)	100,000.00 (salarios caídos, pagados)
INGRESO GRAVABLE	\$10,000.00	\$100,000.00
- LÍMITE INFERIOR	\$8,629.21	\$97,183.34
= DIFERENCIA	\$1,370.79	\$2,816.66
x TASA	16.00	34.00
= IMPUESTO MARGINAL	\$219.33	\$957.66
+ CUOTA FIJA	\$692.96	\$25,350.35
= IMPUESTO A RETENER	\$912.29	\$26,308.01
INGRESO GRAVADO	\$10,000	\$100,000.00
- SUBSIDIO A ENTREGAR AL EMPLEADO	0.00	0.00
- IMPUESTO A RETENER	\$912.29	\$26,308.01
= PERCEPCIÓN EFECTIVA	\$9,087.71	\$73,691.99

TARIFA MENSUAL

Límite inferior	Límite superior	Cuota fija	Por ciento para aplicarse sobre el excedente del límite inferior
\$	\$	\$	%
0.01	496.07	0.00	1.92%
496.08	4,210.41	9.52	6.40%
4,210.42	7,399.42	247.24	10.88%
7,399.43	8,601.50	594.21	16.00%
8,601.51	10,298.35	786.54	17.92%
10,298.36	20,770.29	1,090.61	21.36%
20,770.30	32,736.83	3,327.42	23.52%
32,736.84	62,500.00	6,141.95	30.00%
62,500.01	83,333.33	15,070.90	32.00%
83,333.34	250,000.00	21,737.57	34.00%
250,000.01	En adelante	78,404.23	35.00%



51. Lo anterior se explica porque el ingreso por salarios caídos participa de características especiales que no encuadran en la regla general, pues incluso, en términos del (sic) 96, sexto párrafo,⁸ de la Ley del Impuesto sobre la Renta, las personas que hagan pagos por los conceptos a que se refiere el artículo 95 de esta ley, efectuarán la retención aplicando al ingreso total por este concepto, una tasa que se calculará dividiendo el impuesto correspondiente al último sueldo mensual ordinario, entre dicho sueldo; el cociente obtenido se multiplicará por cien y el producto se expresará en por ciento.

52. Esto es, a diferencia del impuesto a retener en el caso de ingresos considerados como ordinarios, calculado conforme al primer párrafo del artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en tratándose de un trabajador que percibió un ingreso por salarios caídos por la cantidad de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 moneda nacional), y cuyo último sueldo ordinario fue por la cantidad de \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 moneda nacional), el impuesto a retener de acuerdo a lo establecido en el sexto párrafo del precepto y ordenamientos citados, conforme al cual las personas que hagan pagos por los conceptos a que se refiere el artículo 95 de esta ley, deben efectuar la retención correspondiente, arroja un resultado mucho menor, tal como se advierte de la siguiente tabla:

AÑO	2020
PERIODO	PAGO ÚNICO
INGRESO	\$100,000.00 (salarios caídos pagados)
INGRESO GRAVABLE	\$100,000.00

⁸ "Artículo 96. ...

"Las personas que hagan pagos por los conceptos a que se refiere el artículo 95 de esta Ley, efectuarán la retención aplicando al ingreso total por este concepto, una tasa que se calculará dividiendo el impuesto correspondiente al último sueldo mensual ordinario, entre dicho sueldo; el cociente obtenido se multiplicará por cien y el producto se expresará en por ciento. Cuando los pagos por estos conceptos sean inferiores al último sueldo mensual ordinario, la retención se calculará aplicándoles la tarifa establecida en este artículo. ..."



ÚLTIMO SUELDO MENSUAL ORDINARIO	\$10,000.00
IMPUESTO CORRESPONDIENTE AL ÚLTIMO SUELDO MENSUAL ORDINARIO (calculado en la tabla anterior)	\$912.29
ENTRE SUELDO MENSUAL ORDINARIO	\$10,000.00
=RESULTADO	0.091229
x 100	9.1229%
= TASA A APLICAR	9.1229%
INGRESO GRAVADO	\$100,000.00
x TASA	9.12
- IMPUESTO A RETENER	\$9,120.00
= PERCEPCIÓN EFECTIVA	\$90,880.00

53. En ese contexto, del artículo 96, sexto párrafo citado, se advierte que el impuesto a retener se calcula con base en la tasa efectiva derivada de la proporción del impuesto mensual que habría pagado el trabajador, con lo cual se atiende a la circunstancia consistente en que el ingreso corresponde a varios meses, aun cuando el monto se percibió y el tributo se causó hasta el momento en que se pagaron los salarios caídos y se llevó a cabo la retención correspondiente.

54. Así se explica la funcionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en cuanto a que prevé un trato especial para ingresos que, si bien, se insiste, derivan de la relación laboral, a diferencia de los ingresos a que se refiere el artículo 94 del citado ordenamiento, son expresión de una riqueza que no debe ser gravada en forma genérica porque queda fuera de la medida temporal ordinaria que delimita la capacidad del contribuyente.

55. Lo cual resulta del todo entendible si se atiende al propio mecanismo de causación (anual) establecido en el artículo 95 citado, en el que precisamente



el legislador ha sido en extremo cuidadoso de atender la verdadera capacidad del contribuyente, pues ha previsto que para calcular la tasa contributiva, no se debe atender todo el monto al que corresponde ese ingreso especial, sino sólo el equivalente al último mes de salario ordinario por el que responde, o bien, el total cuando sea menor a un mes de salario, y sólo éste se debe sumar a los demás ingresos que sean materia de causación en el año calendario objeto de fiscalización, para que conforme a la suma resultante, se ubique al contribuyente en la tabla progresiva prevista en el artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, todo esto con la finalidad de que la tasa resultante se aplique al resto del ingreso en caso de que hubiera sido mayor a ese último mes de sueldo, lo que se traduce en un trato fiscal que evita una mala categorización del contribuyente por un ingreso que no es ordinario.

56. Estimar lo contrario provocaría que se considerara que el trabajador acumuló en un solo momento los ingresos por salarios caídos y, consecuentemente, que el pago del impuesto sobre la renta sea mayor que aquel que realmente debe enterarse.

57. En esa condiciones, es lógica y jurídicamente posible considerar que si conforme a las normas que son propias de la naturaleza jurídica de la materia seleccionada por el legislador como objeto del gravamen, el pago de salarios caídos por despido injustificado, constituye una indemnización, para el cálculo del impuesto sobre la renta por tales ingresos, resulta aplicable la mecánica prevista en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el cual prevé el procedimiento de **cálculo del tributo por el periodo anual**, en caso de que las personas físicas obtengan ingresos, entre otros conceptos, **por indemnización derivada de la terminación de la relación laboral** (lo que ocurre, por ejemplo, ante un despido).

58. Por último, cabe precisar que la conclusión a la que arriba este Pleno de Circuito es coincidente con lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de revisión 258/2016,⁹ del

⁹ En tal precedente, la Segunda Sala determinó que de la interpretación sistemática de los artículos 95 y 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se advierte que, **cuando las personas físicas**



que derivó el criterio aislado contenido en la tesis **2a. XXVIII/2017 (sic)**, de rubro (sic): "RENTA. PARA EFECTOS DE LA CAUSACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO, LOS SALARIOS CAÍDOS CONSTITUYEN PRESTACIONES PERCIBIDAS COMO CONSECUENCIA DE LA TERMINACIÓN DEL VÍNCULO LABORAL." –citado en párrafos precedentes–, interpretada y aplicada por los tribunales contendientes.

59. Esto es, no obstante que el tema materia de la presente contradicción de criterios, ya había sido dilucidado por la Segunda Sala del Alto Tribunal, también lo es que 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 debe llevar a declarar improcedente o sin materia la contradicción de tesis respectiva en relación con el punto controvertido, si aún no se ha integrado jurisprudencia. Ello es así, porque la obligación de dirimir el criterio que debe prevalecer busca dar certidumbre y seguridad jurídica a los gobernados.¹⁰

60. En las relatadas condiciones, con apoyo en el artículo 225 de la Ley de Amparo, se determina el criterio que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial acorde a las consideraciones sustentadas en esta ejecutoria; y conforme a la tesis que por separado se adjunta a la presente resolución.

61. Por lo expuesto y fundado, se RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis.

obtengan ingresos, entre otros conceptos, por indemnización derivada de la terminación de la relación laboral (lo que ocurre, por ejemplo, ante un despido) el cálculo del tributo por el periodo anual respectivo se prevé en el primero de tales preceptos, mientras que el correspondiente al **pago provisional, que se refiere a un lapso mensual,** así como su retención y entero, se regula en la segunda de las disposiciones de mérito.

¹⁰ Resulta aplicable la tesis 1a. XXI/2012, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012 (sic), página 864, cuyo rubro es: "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."



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, conforme a la tesis aprobada.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los tribunales que emitieron los criterios analizados en esta resolución; remítase copia certificada de esta resolución a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis (sic) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por mayoría de votos de los Magistrados Joel Carranco Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés, Jorge Higuera Corona y Amanda Roberta García González (presidenta), contra el voto del Magistrado Marco Antonio Bello Sánchez.

"El Secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 28/2019 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/166 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas y en la página 1432 de esta *Gaceta*.



La tesis aislada 2a. XXVIII/2017 citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA. PARA SU CÁLCULO RESPECTO DE LOS INGRESOS DERIVADOS DE SALARIOS CAÍDOS, RESULTA APLICABLE LA MECÁNICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE LA MATERIA, AL TRATARSE DE UNA INDEMNIZACIÓN DERIVADA DE LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL.

Al ser los salarios caídos una prestación que resulta de la relación laboral, pero que a diferencia del salario en su concepción ordinaria, no surgen en función de la prestación del trabajo personal subordinado, sino que tienen como finalidad resarcir los perjuicios derivados de un acto ilícito en materia laboral, como lo es un despido injustificado, para efectos del cálculo del impuesto sobre la renta, debe aplicarse la mecánica prevista en el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en tanto constituye una indemnización derivada de la terminación de la relación laboral. Ello se explica a partir de la funcionalidad del artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuanto a que prevé un trato especial para ingresos que, si bien, se insiste, derivan de la relación laboral, son expresión de una riqueza que no debe ser gravada en forma genérica porque queda fuera de la medida temporal ordinaria que delimita la capacidad del contribuyente, pues el hecho de que por causas atribuibles al patrón, el trabajador haya recibido la totalidad de los ingresos que debió haber recibido mes por mes o año con año en una sola exhibición, no debe ser causa para que los mismos sean gravados por una tarifa mayor a la que hubiese correspondido de haberse pagado en el momento en que debieron haberse generado.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.A. J/166 A (10a.)

Contradicción de tesis 28/2019. Entre las sustentadas por el Décimo Tercer y el Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 10 de noviembre de 2020. Mayoría de veintidós votos de los Magistrados Amanda Roberta García González (presidenta), Joel Carranco



Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Osmar Armando Cruz Quiroz, José Patricio González-Loyola Pérez, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, Irma Leticia Flores Díaz, María Guadalupe Molina Covarrubias, Juan Carlos Cruz Razo, Jesús Alfredo Silva García, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Higuera Corona. Disidente: Marco Antonio Bello Sánchez. Ponente: Sergio Urzúa Hernández. Secretaria: Patricia Hernández de Anda.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 401/2017, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 351/2018.

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 28/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

JUICIO DE AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE REVOCA LA SENTENCIA ABSOLUTORIA Y EN SU LUGAR DECRETA LA CONDENATORIA Y ORDENA REMITIR EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DEL JUICIO ORAL DE ORIGEN PARA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA DE INDIVIDUALIZACIÓN DE SANCIONES, REPARACIÓN DEL DAÑO Y DEMÁS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL DELITO, POR SER UNA SENTENCIA DEFINITIVA.



CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO. 3 DE NOVIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO, FELISA DÍAZ ORDAZ VERA Y JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS. DISIDENTE: JOSÉ HERIBERTO PÉREZ GARCÍA, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: FELISA DÍAZ ORDAZ VERA. SECRETARIA: DIANA ALEJANDRA CALDERÓN EIVET.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Penal del Cuarto Circuito es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, así como por el Acuerdo General 11/2014 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 catorce de junio de dos mil trece, y su anexo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de junio siguiente.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en razón de que la formularon los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de estar en posibilidad de resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, es oportuno conocer los antecedentes de los asuntos que dieron origen a los criterios en examen y las consideraciones sostenidas por los Tribunales Colegiados de Circuito en las respectivas ejecutorias.



I. De las constancias relativas al juicio de amparo directo **185/2015** resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, en sesión de trece de agosto de dos mil quince, se desprende:

A) ***** , por su propio derecho, promovió juicio de amparo directo en contra de la Cuarta Sala Colegiada Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en su carácter de ordenadora, así como contra el actuario adscrito a esa Sala Colegiada y Jueces integrantes de Juicio Oral Penal Colegiado, ambos del Tribunal Superior de Justicia del Estado, como ejecutoras de quienes reclamó: "La sentencia definitiva dictada en fecha 20 de marzo de 2015, dentro del toca de casación número 343/2014 y mediante la cual se me considera responsable de la comisión del delito equiparable a la violencia familiar en agravio de *****; medio de defensa que se sustanciará con motivo del medio de impugnación hecho valer por el agente del Ministerio Público en contra de la sentencia absolutoria que fuera dictada en fecha 29 de septiembre de 2014 en favor del ahora quejoso ***** "; acto que estimó violatorio de los artículos 14, 16, 17 y 20 constitucionales.

B) El asunto le correspondió por turno a dicho órgano colegiado, en donde la demanda de amparo se recibió el veinticuatro de abril de dos mil quince y se admitió a trámite ese mismo día, por acuerdo de presidencia; y se notificó a la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita para su conocimiento y efectos legales consiguientes, quien no formuló pedimento; luego, por auto de nueve de junio de dos mil quince, se ordenó turnar los autos al Magistrado José Heriberto Pérez García, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, de conformidad con el artículo 183 de la Ley de Amparo; y,

C) Al resolver tal asunto en sesión de trece de agosto de dos mil quince, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo las consideraciones que enseguida se transcriben:

"Este Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, es legalmente incompetente para conocer del presente asunto.—En efecto, ***** en su demanda de amparo, señaló como acto reclamado: La resolu-



ción de veinte de marzo de dos mil quince, dictada por la Cuarta Sala Colegiada Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado, dentro del toca en casación ***** , mediante la cual revocó la sentencia absolutoria de primer grado y, en su lugar, dictó sentencia condenatoria en su contra por su responsabilidad en el delito de (sic) **equiparable a la violencia familiar**, ordenando remitir los autos al Tribunal de Juicio Oral Penal Colegiado del Estado, conformado por distintos Jueces a los que conocieron en un inicio del asunto, a fin de que celebren la audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 102 del Código Procesal Penal para el Estado.—Bajo ese contexto, es evidente que la resolución reclamada no constituye una sentencia definitiva, pues aun cuando resolvieron cuestiones fundamentales del procedimiento penal instruido al quejoso, atinentes a la existencia del delito de (sic) **equiparable a la violencia familiar** y su responsabilidad penal, que ya no pueden ser modificadas por la potestad común; empero sí en vía constitucional.—Sin embargo, en la determinación reclamada no se puso fin al procedimiento penal de primera instancia, puesto que la Sala responsable en la propia resolución reclamada ordenó la remisión de los autos al Tribunal de Juicio Oral Penal Colegiado del Estado, para que continuara con la secuela legal y procediera a resolver lo relativo a la individualización de las sanciones y la reparación del daño; todo lo cual es indicativo de que como se apuntó, el acto reclamado no es legalmente una sentencia definitiva, toda vez que no puso fin al juicio del que deriva, lo que hace improcedente el amparo directo en su contra, conforme a los artículos 103, fracción I y 107, fracciones III, inciso a), V, inciso a) y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 170, fracción I, de su ley reglamentaria, que disponen: **Constitución.—‘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: ...III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos



siguientes: **a)** Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.—La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.—Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.—Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado; ... **V.** El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes: **a)** En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares... **VI.** En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones; ...'.—**Ley de Amparo. 'Art. 170.** El juicio de amparo directo procede: **I.** Contra



sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.—Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de esta ley.—Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.—Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.—Para efectos de esta Ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda y, en materia penal, con el auto de vinculación a proceso ante el órgano jurisdiccional; ...'.—Acorde a lo dispuesto en los preceptos constitucionales y legales antes transcritos, el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que sea cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo; y en tal caso, dicho juicio de garantías son (sic) de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.—De igual modo, el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, señala lo que debe entenderse por 'sentencias definitivas o laudos' y 'resoluciones que pongan fin al juicio', para la procedencia del juicio de amparo directo; así, el primer término lo refiere a las determinaciones que decidan el juicio en lo principal; y el segundo, a las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido.—En los términos descritos sobre el tema en particular, está concebida la tesis aislada sostenida por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 8, Cuarta Parte, página 59, de rubro y contenido siguientes: 'SENTENCIA DEFINITIVA, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO. El artículo



46 de la Ley de Amparo estatuye que se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.’.—Este Alto Tribunal, interpretando esta expresión de la Ley de Amparo, ha sentado las tesis jurisprudenciales números 322 y 328 (*Apéndice* (sic) de 1917 a 1965, Cuarta Parte), que respectivamente dicen: ‘Sentencia definitiva. Debe entenderse por tal, para los efectos del amparo directo, la que define una controversia en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y la excepción que haya motivado la *litis contestatio*, siempre que, respecto de ella, no proceda ningún recurso ordinario por el cual pueda ser modificada o reformada.’ ‘Sentencias de segunda instancia. Aun cuando tengan efectos definitivos, no tienen el carácter de sentencias definitivas, si no resuelven la cuestión principal, y por tanto, del amparo que contra ellas se pida deben conocer los Jueces de Distrito.’ Visto, pues, a la luz de esta jurisprudencia el artículo 46 de la Ley de Amparo, puede afirmarse que su expresión ‘decidan el juicio en lo principal’, debe entenderse que quiere decir, que para los efectos del amparo directo, sólo se consideran sentencias definitivas, las que versando sobre la materia misma del juicio, resuelven la controversia principal, estableciendo que haya motivado la litis y condenen o absuelvan, según proceda, en forma que la materia misma del juicio quede ya definitivamente juzgada por la autoridad común.’.—Así entonces, es inconcuso que la procedencia del juicio de amparo directo está circunscrita a la emisión de resoluciones definitivas —que pongan fin al juicio decidiendo el negocio en lo principal o que sin decidirlo, lo den por concluido—. En confirmación de lo expuesto, precisa destacar lo señalado en los artículos 375, 383, 384, 385, 389, 390, 391, 392 y 393 del Código Procesal Penal para el Estado, que disponen: **‘Artículo 375.** Apertura de la audiencia.—El día y hora fijados para la audiencia, el Juez o tribunal concurrirá con el Ministerio Público, el imputado, el defensor y los demás intervinientes a la sala de audiencia. Verificará la presencia de los testigos, peritos, intérpretes y demás personas que hayan sido citadas a la audiencia y que deban tomar parte en el debate, así como de la existencia de las cosas que deban exhibirse en él y declarará iniciado el juicio y abierto el debate.—Indicará al imputado que deberá estar atento a lo que sucederá. El Juez que preside dispondrá que los peritos y los testigos abandonen la sala de la audiencia.—El Juez que preside ordenará la práctica de las pruebas, dirigirá el debate, exigirá el cumplimiento de las solemnidades que correspondan y moderará la discusión,



podrá impedir que las alegaciones se desvíen hacia aspectos no pertinentes o inadmisibles pero sin coartar el ejercicio de la acusación ni el derecho a defensa; también podrá limitar el tiempo de uso de la palabra a las partes que deban intervenir durante el juicio, fijando límites máximos igualitarios.—Se le concederá la palabra al Ministerio Público para que exponga oralmente y en forma breve su acusación, y se concederá la palabra al defensor, para que si lo estima pertinente indique su posición.—Cuando un testigo o perito no se encuentre presente al iniciar la audiencia, pero haya sido debidamente citado para asistir, el debate podrá iniciarse, sin perjuicio de ordenar su presentación por medio de la fuerza pública.’.—**Artículo 383.** Alegatos de clausura y cierre del debate.—Concluida la recepción de las pruebas, el Juez que presida podrá suspender a solicitud de las partes para preparar sus alegatos finales la audiencia por un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas tomando en consideración lo complejo del juicio, debiendo establecer el día y hora en que se reanudará la misma. En la cual otorgará sucesivamente la palabra al Ministerio Público, al acusador coadyuvante y al defensor, para que expongan sus alegatos finales.—Seguidamente, se otorgará al Ministerio Público y al defensor la posibilidad de replicar y duplicar. La réplica sólo podrá referirse a lo expresado por el defensor en su alegato de clausura y la dúplica a lo expresado por el Ministerio Público o el acusador coadyuvante en la réplica.—Por último, se otorgará a la víctima que se hallare presente y luego al imputado la palabra para que manifiesten lo que consideren conveniente. A continuación, se declarará cerrado el debate.’.—**Artículo 384.** Decisión sobre absolución o condena.—Inmediatamente después de que el asunto se declare visto y cerrado el debate, el Juez o tribunal resolverá sobre la absolución o condena dentro de las dos horas siguientes, excepto cuando por la complejidad del asunto, se torne necesario diferir la audiencia para dar a conocer dicha decisión, lo que se hará en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contados a partir de que quede cerrado el debate.—De excederse estos plazos, se decretará la nulidad del juicio y se repetirá éste dentro de los siguientes veinte días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el Tribunal por dicha omisión.’.—**Artículo 385.** Comunicación de la decisión.—Tomada la decisión sobre absolución o condena el Juez o tribunal se constituirá en la sala de audiencias, y dará a conocer la misma.’.—**Artículo 388.** Señalamiento de fecha para audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito.—En caso de que se condene al imputado por algún delito materia de la acusa-



ción, en la misma audiencia se señalará fecha en que se celebrará la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días. Durante el transcurso de ese plazo, el Tribunal deberá redactar la parte de la sentencia correspondiente a la existencia del delito y la responsabilidad del imputado.—Las partes, con aprobación del Tribunal, podrán renunciar a la celebración de la audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño, y demás consecuencias derivadas del delito y exponer sus argumentos sobre esos temas, después de comunicado el resolutivo de condena y antes de cerrar la audiencia. En este caso, el Tribunal citará a una audiencia de explicación resumida de la sentencia condenatoria en donde serán aplicables, en lo conducente, las reglas previstas para la audiencia en el caso de sentencia absolutoria.’.—‘**Artículo 389.** Citación a la audiencia de individualización de sanciones.—La fecha de la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito se le notificará, en su caso, a la víctima u ofendido y se citará a ella a quienes deban comparecer a la misma.’.—‘**Artículo 390.** Comparecencia de las partes a la audiencia.—A la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño deberán concurrir necesariamente el Ministerio Público, el imputado y su defensor. La víctima, ofendido o el tercero civilmente demandado, podrán comparecer por sí o por medio de su representante o apoderado legal. Sin embargo, la audiencia no se suspenderá en caso de que éstos (sic) últimos no comparezcan personalmente o por medio de apoderado a pesar de haber sido legalmente citados.’.—‘**Artículo 391.** Alegatos iniciales de la audiencia de individualización.—Abierta dicha audiencia se le dará el uso de la palabra al Ministerio Público para que manifieste lo pertinente respecto a la individualización de las sanciones cuya imposición solicitó, acerca del daño provocado por el delito y su monto.—Enseguida, se le dará el uso de la palabra a la víctima u ofendido para que exponga lo conveniente respecto a los citados temas. Posteriormente, la defensa del imputado y, en su caso, el tercero civilmente demandado, expondrán los argumentos que funden sus peticiones y los que consideren conveniente exponer con relación a lo expuesto por el Ministerio Público y la víctima u ofendido.’.—‘**Artículo 392.** Desahogo de pruebas.—Expuestos los alegatos iniciales de las partes, se procederá al desahogo de las pruebas debidamente admitidas, del Ministerio Público, víctima u ofendido, defensa y en su caso, del tercero civilmente demandado, en este orden. En el desahogo de los medios de



prueba serán aplicables las normas relativas al juicio oral.’.—‘**Artículo 393.** Alegatos finales y lectura de sentencia.—Desahogadas las pruebas, las partes harán sus alegatos finales. Expuestos éstos, el Juez en un plazo que no podrá exceder tres días procederá a dar lectura de la sentencia condenatoria.’.—La interpretación de los transcritos preceptos legales, permite conocer las formalidades procedimentales que regulan la audiencia de juicio oral, la intervención de las partes, la recepción de las pruebas admitidas, la exposición de los alegatos de apertura y de clausura, lo mismo que el dictado de la resolución que proceda, en la que se valoran las pruebas desahogadas en audiencia y, se emitirá la decisión sobre la absolución o condena.—Audiencia que, en caso de tratarse de una decisión de condena, se divide en dos partes, la primera que es la de juicio que culmina en el momento en que el juzgador decide precisamente sobre la responsabilidad del acusado, y la segunda que es la relativa a la individualización de las sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, que se verificará en un plazo que no podrá exceder de cinco días, con la asistencia de las partes, se desahogan los medios de pruebas relacionados con esos temas y, posteriormente se decide sobre éstos.—Finalmente, se convocará a las partes a la sala de audiencias para que en un plazo que no podrá exceder de tres días, se dé lectura a la sentencia condenatoria.—Por tal razón, es claro que la resolución reclamada no constituye una sentencia definitiva en términos del artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, pues no decide el juicio en lo principal ni lo concluye, atento a que el quejoso ha sido plenamente juzgado por la autoridad común, sólo se determinó su responsabilidad, mas no las consecuencia que ello conlleva, lo cual será resuelto en una diversa audiencia por el Tribunal de Juicio Oral Colegiado del Estado, en la que se definirá la individualización de las sanciones, la reparación del daño y las demás consecuencias del delito, en los términos señalados en la ley adjetiva respectiva.—Ciertamente, en la resolución aquí combatida dictada en el recurso de casación, se revocó la sentencia absolutoria dictada por los juzgadores de origen, pero no se individualizaron las sanciones, ni se abordaron los temas de la reparación del daño y de las consecuencias del delito; capítulos fundamentales de una sentencia definitiva en materia penal, que son consecuencia de la responsabilidad que le resulta al justiciable, sino que la Sala responsable ordenó devolver los autos al órgano jurisdiccional de origen integrado por otros Jueces, para que éstos continuaran con la secuela del procedimiento, es decir, celebraran la audiencia relativa a esos temas y resolviera sobre los mismos, de



acuerdo con lo dispuesto por el artículo 102 del Código Procesal Penal para el Estado, que establece: '**Artículo 102.** Competencia por casación o revisión.— Cuando en virtud de la interposición de los recursos de casación o de revisión resulte anulado el juicio o la sentencia, conocerá el Tribunal de Juicio Oral con competencia en donde se dictó la sentencia impugnada, pero conformado por distintos Jueces. En caso de no ser posible lo anterior, el Tribunal se integrará con los Jueces del Tribunal más próximo.'—De tal forma que, en tanto esto no suceda, la decisión jurisdiccional que sólo aborda el tema de la existencia del delito y la responsabilidad del acusado en su comisión, sin aplicar las sanciones correspondientes que se reservan para otro momento procesal, no tiene el carácter (sic) definitiva para la procedencia del juicio de amparo directo.—Esto es así, porque de aceptarse la procedencia del amparo directo contra una resolución de esa naturaleza, aun dictada en vía de casación, cuya decisión no es modificable por los juzgadores de instancia y que causa al gobernado un daño irreparable en el procedimiento en que se emitió, que resuelve aspectos fundamentales del procedimiento penal pero de manera parcial y sin poner fin o concluir el juicio en el que se dicta; se atentaría contra el **principio de unidad** que rige a toda sentencia, que se traduce en la declaración que hace el juzgador del caso puesto a su conocimiento y que lo resuelve de fondo, esto es, de manera definitiva, y contiene todos los aspectos a dirimir sin reservar jurisdicción alguna.—Aceptar un criterio contrario, implicaría de igual modo permitir la división de la continencia de la causa, que consiste en que todas las pretensiones y temas primordiales conexos con aquéllas, se debatan en un mismo proceso y resolución, aun cuando ésta se integre de dos o más etapas, que vinculadas forman la unidad.—Orientan las consideraciones anteriores, la jurisprudencia número 489 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, Quinta Época, Tomo VI, Parte SCJN, Materia Común, página 324, que dice: 'SENTENCIA DEFINITIVA. Debe entenderse por tal, para los efectos del amparo directo, la que define una controversia en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y la excepción que hayan motivado la *litis contestatio*, siempre que, respecto de ella, no proceda ningún recurso ordinario por el cual pueda ser modificada o reformada.'—Así como la tesis que se comparte por identidad del tema, emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, consultable en la página 638 del Tomo V, Segunda Parte-2, del *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, materia común, que reza: 'SEN-



TENCIA, DEBE CONSIDERARSE COMO UNIDAD. Toda sentencia, como acto jurídico, consiste en la declaración que hace el juzgador respecto a determinada solución, por lo que debe considerarse como unidad, lo que trae como consecuencia la eficacia vinculatoria de las consideraciones del fallo, implicando elementos fundamentales para determinar el alcance de la decisión.’.—Así las cosas, es claro que la sentencia de segunda instancia aquí reclamada, de ningún modo resuelve en definitiva la pretensión punitiva del Ministerio Público dentro de la acusación formulada en contra de *****, sino que se trata de un fallo parcial o ‘para efectos’, pues la sanción, la reparación del daño y demás consecuencias del delito que correspondan aplicar en su contra, serán resueltas por una autoridad diversa al tribunal de casación, lo que es indicativo de que en el caso concreto, la autoridad común no ha juzgado a cabalidad o de forma completa la litis en el procedimiento penal instruido al quejoso.—Por tanto, se reitera, la resolución reclamada por ***** en la demanda de amparo que nos ocupa, en que la Sala responsable revocó la sentencia absolutoria de los juzgadores de origen y declaró acreditado el delito de **equiparable a la violencia familiar** y la responsabilidad penal del justiciable, y en consecuencia, ordenó la remisión de los autos al órgano jurisdiccional de origen pero que debe ser integrado por distintos Jueces, a fin de que celebren la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito; no puso fin al procedimiento penal, y por ende, no constituye una sentencia definitiva en términos del artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que no decide el juicio en lo principal, por lo que en su contra resulta improcedente el juicio de amparo en vía directa.—Por similitud jurídica, resulta ilustrativa la ya referida jurisprudencia 1a./J. 74/2001 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, noviembre de 2001, materia penal, página 20, de rubro y texto: ‘REENVÍO. EL CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 194 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE TABASCO, HACE IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN CONTRA DE SENTENCIAS PENALES DE SEGUNDA INSTANCIA QUE REVOCAN LAS DE PRIMER GRADO. El artículo 194 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tabasco, dispone que cuando el tribunal de alzada modifique la resolución combatida, debe reenviar los autos al Juez de primer grado, para que éste dicte otra en sustitución de aquélla. En consecuencia, si el juicio de amparo directo competencia de los Tribunales Colegiados de Circui-



to, establecido taxativamente en los artículos 103, fracción I y 107, fracciones III, inciso a), V, inciso a) y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 158 en relación con el 44 de la Ley de Amparo y, 37, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, procede en materia penal en contra de sentencias definitivas dictadas por los tribunales comunes y si, por otra parte, el artículo 46 de la ley reglamentaria del juicio de garantías, dispone que son resoluciones definitivas las que deciden el juicio en lo principal o que, sin decidirlo, lo dan por concluido y en contra de las cuales no exista ningún recurso ordinario mediante el que puedan ser modificadas o revocadas, debe concluirse que en contra de las sentencias dictadas por los tribunales de segunda instancia que modifican las resoluciones absolutorias de los Jueces de primer grado y, en cumplimiento del referido artículo 194 del código adjetivo penal para el Estado de Tabasco, reenvían los autos a los inferiores para que, con plenitud de jurisdicción emitan un nuevo fallo, resulta improcedente el juicio de amparo directo, en virtud de que no se ha cumplido con el principio de definitividad requerido, ya que la autoridad común no ha juzgado a cabalidad la acción planteada por el Ministerio Público, de manera que quede debidamente sentada la litis constitucional y sea ahora competencia de los tribunales federales el conocimiento del negocio; y, a mayor abundamiento, en contra del nuevo fallo que llegue a dictarse, queda expedita la impugnación ordinaria con la cual podrá ser confirmado, modificado o en su caso revocado.'.—En ese orden de ideas, atendiendo a la naturaleza jurídica del acto reclamado que aunque fue emitido por un tribunal de segunda instancia, como lo es el de casación; tal determinación no concluye el juicio, ni menos aún lo da por terminado, es evidente que en su contra no procede el amparo directo.—En consecuencia, este Tribunal Colegiado de Circuito carece de competencia legal para conocer de la demanda de amparo promovida por *****', acorde con lo establecido por el artículo 37, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establece: '**Artículo 37.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer: **I.** De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate: **a)** En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de



responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas...'.—En esa tesitura, lo procedente es remitir la demanda y sus anexos al Juez de Distrito en Materia Penal en el Estado en turno, a través de la oficina de correspondencia común respectiva, a fin de que se avoque a su conocimiento, sin perjuicio de que de advertir actualizada alguna causa de improcedencia proceda conforme a derecho corresponda, tal y como lo dispone la jurisprudencia P./J. 40/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDA ANTE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. ÉSTE EN NINGÚN CASO, DEBE DESECHARLA, SINO DECLARAR SU INCOMPETENCIA Y REMITIRLA AL JUZGADO DE DISTRITO CORRESPONDIENTE.'.—Sin que sea óbice a la anterior determinación, el hecho de que por auto de presidencia dictado el veinticuatro de abril de dos mil quince, se haya admitido a trámite la demanda de amparo de mérito, toda vez que tal decisión es de carácter preliminar y no causa estado, pues corresponde al Pleno de este Tribunal Colegiado decidir acerca de la procedencia o no del juicio instado y en ello su legal incompetencia.—Es aplicable al caso, por analogía, la jurisprudencia 3a./J. 59 9/90, sustentada por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo V, Primera Parte, enero a junio de 1990, página 249, que a la letra dice: 'REVISION. EL AUTO ADMISORIO DEL RECURSO NO CAUSA ESTADO. El auto admisorio de un recurso de revisión sólo corresponde a un examen preliminar del asunto, pues el estudio definitivo de la procedencia del mismo compete realizarlo a la Sala y, por ello, no causa estado. Por consiguiente, si con posterioridad al dictarse la sentencia, se advierte que el recurso de revisión interpuesto es improcedente, el mismo debe desecharse.'.—Similar criterio sostuvo este Tribunal al resolver el (sic) amparos directos ***** y ***** en sesiones de treinta de octubre de dos mil catorce y trece de noviembre de ese mismo año."

Tal como señaló dicho Tribunal en la ejecutoria, con antelación había sostenido el mismo criterio al resolver los amparos directos ***** y ***** en sesiones de treinta de octubre de dos mil catorce y trece de noviembre de ese mismo año.



No se transcriben las consideraciones dadas en los dos asuntos recién mencionados, por razones prácticas ya que los argumentos aducidos son similares a los transcritos.

II. De las constancias relativas al juicio de amparo directo **106/2019**, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, en sesión plenaria de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, se desprende:

A) ***** promovió juicio de amparo directo contra actos de los Magistrados integrantes de la Tercera Sala Colegiada Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado y del Juzgado de Control y de Juicio Oral Penal en el Estado; alcaide del Centro Preventivo de Reinserción Social "Topo Chico", comisario general de la Agencia de Administración Penitenciaria del Estado, Juez de Ejecución de Sanciones Penales en el Estado, fiscal general en el Estado, coordinador o director general de la Agencia Estatal de Investigaciones en el Estado, director general de Fuerza Civil en el Estado, de quienes reclamó la resolución de ocho de octubre de dos mil dieciocho, dictada en el toca ***** , derivado de la carpeta penal ***** , instruido en su contra por el delito de violación, así como la ejecución de la misma; actos que estimó violatorios de sus derechos fundamentales.

B) El asunto le correspondió por turno a dicho órgano colegiado, en donde la demanda de amparo se recibió el trece de mayo de dos mil diecinueve y se admitió a trámite por auto de quince de mayo siguiente, por acuerdo de presidencia; y se notificó al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito para su conocimiento y efectos legales consiguientes, quien no formuló pedimento; luego, por auto de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, se ordenó turnar los autos al Magistrado José Roberto Cantú Treviño, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, de conformidad con el artículo 183 de la Ley de Amparo; y,

C) Al resolver tal asunto en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo en el considerando relativo a la procedencia de la vía y por extensión la competencia, que es el que interesa para el estudio del presente asunto, las consideraciones que enseguida se transcriben:



"**Primero.**—Este Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, es competente para conocer del presente juicio de amparo directo, de conformidad con los artículos 103, fracción I y 107, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal; 34 de la Ley de Amparo; 37, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Acuerdo General número 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el quince de febrero de dos mil trece, por tratarse de una sentencia definitiva de segunda instancia pronunciada por los Magistrados integrantes de la Tercera Sala Colegiada Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado, que revocó la absolutoria dictada por el tribunal de enjuiciamiento en la carpeta penal ***** y devolvió el expediente para la celebración de la audiencia de individualización de penas.—Sobre la procedencia de la vía, y por extensión la competencia, este Tribunal Colegiado considera que mediante un estudio garantista de los casos en que el tribunal de segundo grado revoca la absolutoria del tribunal de enjuiciamiento y reenvía el asunto a éste para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, es procedente el amparo directo con base al imperativo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y **reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley, cuyo criterio se sustentó al resolver los juicios de amparo directo números ***** y *****", reiterado en la presente resolución, donde se definió la procedencia de la vía directa para combatir la sentencia del tribunal de segundo grado que revoca la absolutoria de primera instancia, aun cuando devuelva el asunto al tribunal de enjuiciamiento para la individualización de penas, en cuanto este tipo de decisiones tienen la categoría de sentencias definitivas en cuanto resuelven el juicio en lo principal, pues jurídica y materialmente contienen la decisión de haber quedado desvirtuada la presunción de inocencia a través de la ponderación del material probatorio aportado por el Ministerio Público para demostrar a cabalidad los elementos del delito y la responsabilidad penal del enjuiciado en su comisión, los cuales constituyen presupuestos básicos de toda sentencia condenatoria, tanto es así que en el penúltimo párrafo de la página 56 del fallo combatido se asentó: 'y se revoca la sentencia absolutoria dictada a éste sólo



por lo que al delito de violación, cometido en perjuicio del menor ***** se refiere, dictándose sentencia de condena por dicho flagelo social al citado *****', máxime si dichas determinaciones tienen el carácter de definitivas y contra tales no procede ningún recurso ordinario por efecto del cual puedan ser modificadas o revocadas.—En ese orden, el hecho de devolver el expediente al tribunal de enjuiciamiento no implica que resurja la primera instancia, sino debe entenderse como una delegación de la jurisdicción para que con sujeción a los principios rectores del juicio oral, sea el tribunal instructor quien individualice las penas acorde a las pruebas anunciadas en el auto de apertura.—De ahí que de conformidad con los artículos 103 y 107, fracciones III, inciso a), tercer párrafo y V, inciso a), de la Ley Fundamental en relación con el 170, fracción I, de la Ley de Amparo, sí se está en aptitud de analizar la sentencia de segunda instancia reclamada por el quejoso en la demanda (sic) origen del presente juicio, pues de no hacerlo se dejaría al quejoso en estado de indefensión, al no otorgarle el derecho de acceso a la justicia, por no poder impugnar tales determinaciones que tienen el carácter de definitivas mediante un recurso sencillo y efectivo, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el diverso numeral 25 de la Convención Americana de (sic) Derechos Humanos, los cuales disponen: '**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.—Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales...'.—**Convención Americana sobre Derechos Humanos. 'Artículo 25.** Protección Judicial.—1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.—2. Los Estados Partes se comprometen: **a)** A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; **b)** A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y...'.—Es así, en razón de que de considerar improcedente la vía directa, se harían nugatorias las prerrogativas del quejoso promovente de plantear temas que involucren aspectos de constitucionalidad



sobre las normas aplicadas en la sentencia que deja sin efecto la absolutoria de primer grado, o las surgidas en el curso (sic) del procedimiento que no sean de imposible reparación, como se contempla en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 170 y segundo párrafo, fracción IV del 175, ambos de la invocada ley reglamentaria.—Además, de encausar la solicitud de garantías por la vía indirecta, se tendría que encuadrar el caso como un acto dentro de juicio, en el cual se correría el riesgo de considerarlo como aquellos que no afectan de manera directa e inmediata la libertad personal del involucrado, pues ésta se concretaría hasta la individualización de sanciones, quedando de esta manera indefenso para cuestionar las consideraciones de hecho y de derecho esgrimidas por el tribunal de apelación en los temas de delito y responsabilidad.—Por estas razones no se comparte el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo ***** , donde consideró, contrario al criterio previamente tomado por este tribunal, que la sentencia de segundo grado que revoca la absolutoria de primera instancia y ordena remitir los autos al Juzgado de Juicio Oral Penal a fin de que se celebre la audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño, no constituye una sentencia definitiva en términos del artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, por lo que determinó que resultaba improcedente el juicio de amparo en su contra y que carecía de competencia legal para conocer de la demanda, ordenando se remitieran los autos al Juzgado de Distrito correspondiente. Criterio del que derivó la siguiente tesis aislada: 'RESOLUCIÓN QUE REVOCA LA SENTENCIA ABSOLUTORIA Y EN SU LUGAR DECRETA LA CONDENATORIA Y ORDENA REMITIR EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DEL JUICIO ORAL DE ORIGEN PARA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA DE INDIVIDUALIZACIÓN DE SANCIONES, REPARACIÓN DEL DAÑO Y DEMÁS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL DELITO. NO PUEDE CONSIDERARSE COMO DEFINITIVA PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). De conformidad con el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos que decidan el juicio en lo principal, o bien, contra resoluciones que pongan fin al juicio, esto es, que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. Ahora bien, la determinación del tribunal de casación que revoca una sentencia absolutoria y, en su lugar, decreta la condenatoria y ordena remitir el expediente al tribunal del juicio oral de origen (conformado por distintos Jueces), para que éstos continúen con la secuela del procedimiento,



es decir, para que celebren la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, de acuerdo con el artículo 102 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León, no constituye una resolución que decide el juicio en lo principal ni le pone fin, en tanto que la individualización de las sanciones forma parte de las consecuencias del ilícito, que deben fijarse en la sentencia y que, al no encontrarse integrada en esa resolución, no puede ser considerada como definitiva para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo.'.—Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. Décima Época. Registro: 2010715. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 25, diciembre de 2015, Tomo II, materia común, penal. Tesis: IV.1o.P.24 P (10a.). Página: 1304.—En esa medida, ante la discrepancia entre el criterio sustentado por este tribunal y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, se ordena se realice la respectiva denuncia de la posible contradicción de tesis."

Además, tal como señaló dicho tribunal en la ejecutoria, con antelación había sostenido el mismo criterio al resolver los amparos directos ***** y ***** en sesión plenaria de siete de diciembre de dos mil diecisiete, donde se indicó que dicho tipo de sentencias sí tenían carácter de definitivo.

Tampoco se transcribe el estudio de fondo de tal amparo directo, relativo a los argumentos por los que el citado Tribunal Colegiado analizó lo relativo a la acreditación del delito y la responsabilidad del quejoso en su comisión; puesto que esos extremos no versan los puntos a discernir en la presente contradicción.

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. El presente asunto, cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que ha fijado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que en la jurisprudencia P./J. 72/2010 y los que surgen de la interpretación de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 225 de la Ley de Amparo, en la medida 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.



Sobre todo, si se tiene en cuenta que el propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar una función unificadora de la interpretación del orden jurídico.

La jurisprudencia citada se localiza en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, cuyo rubro y texto son:

"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."

De la jurisprudencia transcrita, se infiere que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, es decir, no es necesario que sean idénticos y si bien pudiera tratarse de aspectos contradictorios en tópicos secundarios o accesorios que no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos, pues 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 anterior, toda vez que el acto reclamado en el amparo directo 185/2015 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, derivó del procedimiento acusatorio penal seguido bajo las reglas de tal sistema, determinadas por el **Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León (abogado)**, mientras que en el amparo directo 106/2019 que resolvió el



Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal, el acto reclamado derivó igualmente del procedimiento penal acusatorio determinado por el **Código Nacional de Procedimientos Penales**.

Sin embargo, la interpretación de los artículos 375, 383, 384, 385, 389, 390, 391, 392 y 393 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León (abrogado),¹ permitía conocer las formalidades procedimentales que regulan la audiencia de juicio oral, la intervención de las partes, la recepción de las pruebas admitidas, la exposición de los alegatos de apertura y de clausura, lo mismo que el dictado de la resolución que proceda, en la que se valoran las pruebas

¹ **Artículo 375.** Apertura de la audiencia.

"El día y hora fijados para la audiencia, el Juez o tribunal concurrirá con el Ministerio Público, el imputado, el defensor y los demás intervinientes a la sala de audiencia. Verificará la presencia de los testigos, peritos, intérpretes y demás personas que hayan sido citadas a la audiencia y que deban tomar parte en el debate, así como de la existencia de las cosas que deban exhibirse en él y declarará iniciado el juicio y abierto el debate.

"Indicará al imputado que deberá estar atento a lo que sucederá. El Juez que preside dispondrá que los peritos y los testigos abandonen la sala de la audiencia.

"El Juez que preside ordenará la práctica de las pruebas, dirigirá el debate, exigirá el cumplimiento de las solemnidades que correspondan y moderará la discusión, podrá impedir que las alegaciones se desvíen hacia aspectos no pertinentes o inadmisibles pero sin coartar el ejercicio de la acusación ni el derecho a defensa; también podrá limitar el tiempo de uso de la palabra a las partes que deban intervenir durante el juicio, fijando límites máximos igualitarios.

"Se le concederá la palabra al Ministerio Público para que exponga oralmente y en forma breve su acusación, y se concederá la palabra al defensor, para que si lo estima pertinente indique su posición.

"Cuando un testigo o perito no se encuentre presente al iniciar la audiencia, pero haya sido debidamente citado para asistir, el debate podrá iniciarse, sin perjuicio de ordenar su presentación por medio de la fuerza pública."

Artículo 383. Alegatos de clausura y cierre del debate.

"Concluida la recepción de las pruebas, el Juez que presida podrá suspender a solicitud de las partes para preparar sus alegatos finales la audiencia por un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas tomando en consideración lo complejo del juicio, debiendo establecer el día y hora en que se reanudará la misma. En la cual otorgará sucesivamente la palabra al Ministerio Público, al acusador coadyuvante y al defensor, para que expongan sus alegatos finales.

"Seguidamente, se otorgará al Ministerio Público y al defensor la posibilidad de replicar y duplicar. La réplica sólo podrá referirse a lo expresado por el defensor en su alegato de clausura y la réplica a lo expresado por el Ministerio Público o el acusador coadyuvante en la réplica.

"Por último, se otorgará a la víctima que se hallare presente y luego al imputado la palabra para que manifiesten lo que consideren conveniente. A continuación, se declarará cerrado el debate."

Artículo 384. Decisión sobre absolución o condena.

"Inmediatamente después de que el asunto se declare visto y cerrado el debate, el Juez o tribunal resolverá sobre la absolución o condena dentro de las dos horas siguientes, excepto cuando por la



desahogadas en audiencia y, se emitirá la decisión sobre la absolución o condena.

Mientras que los arábigos 443, 446 y 452 del mismo ordenamiento procesal penal para el Estado (abrogado),² regulan lo relativo al recurso de casación,

complejidad del asunto, se torne necesario diferir la audiencia para dar a conocer dicha decisión, lo que se hará en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contados a partir de que quede cerrado el debate.

"De excederse estos plazos, se decretará la nulidad del juicio y se repetirá éste dentro de los siguientes veinte días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el tribunal por dicha omisión."

"Artículo 385. Comunicación de la decisión.

"Tomada la decisión sobre absolución o condena el Juez o tribunal se constituirá en la sala de audiencias, y dará a conocer la misma."

"Artículo 388. Señalamiento de fecha para audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito.

"En caso de que se condene al imputado por algún delito materia de la acusación, en la misma audiencia se señalará fecha en que se celebrará la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días. Durante el transcurso de ese plazo, el tribunal deberá redactar la parte de la sentencia correspondiente a la existencia del delito y la responsabilidad del imputado.

"Las partes, con aprobación del tribunal, podrán renunciar a la celebración de la audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito y exponer sus argumentos sobre esos temas después de comunicado el resolutivo de condena y antes de cerrar la audiencia. En este caso, el tribunal citará a una audiencia de explicación resumida de la sentencia condenatoria en donde serán aplicables, en lo conducente, las reglas previstas para la audiencia en el caso de sentencia absolutoria."

"Artículo 389. Citación a la audiencia de individualización de sanciones.

"La fecha de la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito se le notificará, en su caso, a la víctima u ofendido y se citará a ella a quienes deban comparecer a la misma."

"Artículo 390. Comparecencia de las partes a la audiencia.

"A la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño deberán concurrir necesariamente el Ministerio Público, el imputado y su defensor. La víctima, ofendido o el tercero civilmente demandado, podrán comparecer por sí o por medio de su representante o apoderado legal. Sin embargo, la audiencia no se suspenderá en caso de que éstos (sic) últimos no comparezcan personalmente o por medio de apoderado a pesar de haber sido legalmente citados."

"Artículo 391. Alegatos iniciales de la audiencia de individualización.

"Abierta dicha audiencia se le dará el uso de la palabra al Ministerio Público para que manifieste lo pertinente respecto a la individualización de las sanciones cuya imposición solicitó, acerca del daño provocado por el delito y su monto.

"Enseguida, se le dará el uso de la palabra a la víctima u ofendido para que exponga lo conveniente respecto a los citados temas. Posteriormente, la defensa del imputado y, en su caso, el tercero civilmente demandado, expondrán los argumentos que funden sus peticiones y los que consideren conveniente exponer con relación a lo expuesto por el Ministerio Público y la víctima u ofendido."

"Artículo 392. Desahogo de pruebas.



el cual tiene como objeto invalidar la audiencia de juicio oral, o la sentencia definitiva o resolución de sobreseimiento dictada en éste, cuando exista quebranto a las formalidades esenciales del procedimiento, o cuando en la formación de las resoluciones aludidas no se observe o se aplique erróneamente el derecho, o se valore indebidamente la prueba; cuáles son los motivos para casar la sentencia, y lo relativo a que la sentencia que resuelva un recurso de casación no será susceptible de recurso alguno.

"Expuestos los alegatos iniciales de las partes, se procederá al desahogo de las pruebas debidamente admitidas, del Ministerio Público, víctima u ofendido, defensa y en su caso, del tercero civilmente demandado, en este orden. En el desahogo de los medios de prueba serán aplicables las normas relativas al juicio oral."

"Artículo 393. Alegatos finales y lectura de sentencia.

"Desahogadas las pruebas, las partes harán sus alegatos finales. Expuestos éstos, el Juez en un plazo que no podrá exceder tres días procederá a dar lectura de la sentencia condenatoria."

² Recurso de casación

"Artículo 443. Recurso de casación.

"El recurso de casación tiene como objeto invalidar la audiencia de juicio oral, o la sentencia definitiva o resolución de sobreseimiento dictada en éste, cuando exista quebranto a las formalidades esenciales del procedimiento, o cuando en la formación de las resoluciones aludidas no se observe o se aplique erróneamente el derecho, o se valore indebidamente la prueba."

"Artículo 446. Motivos para casar la sentencia.

"Procede anular la sentencia o resolución de sobreseimiento, cuando:

"I. Se viole, en lo que atañe al fondo de la cuestión debatida, un derecho fundamental o la garantía de legalidad;

"II. Carezca de fundamentación, motivación o no se pronunció sobre la reparación del daño;

"III. Haya tomado en cuenta una prueba ilícita o inexistente que trascienda al resultado del fallo;

"IV. En el razonamiento judicial no se haya incluido una prueba decisiva, y, por lo tanto, se haya hecho un examen parcial, y no integral, del acervo probatorio;

"V. No se respetó el principio de congruencia con la acusación;

"VI. Se dictó en oposición a otra sentencia con autoridad de cosa juzgada;

"VII. No se haya valorado la prueba según la sana crítica, inobservando reglas de la lógica, los conocimientos científicos o las máximas de la experiencia, o se alteró el contenido de los medios de prueba; y

"VIII. La acción penal esté extinguida.

"En estos casos, el Tribunal de Casación invalidará la sentencia y, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso, determinará si pronuncia directamente una resolución de reemplazo, o si ordena la reposición de la audiencia de debate de juicio oral, en los términos del artículo anterior."

"Artículo 452. Improcedencia de recursos.

"La sentencia que resuelva un recurso de casación no será susceptible de recurso alguno, salvo el recurso de revisión de la sentencia condenatoria firme, según se regula en este código."



Consideraciones legales que guardan similitud con las disposiciones que contempla el Código Nacional de Procedimientos Penales, que es la legislación en la que se sustentó el procedimiento penal del que deriva el acto reclamado en el amparo directo 106/2019, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito contendiente en el presente asunto, según se aprecia de los artículos 391, 399, 401, 409 y 411 de tal ordenamiento adjetivo penal,³ que igualmente determinan las formalidades procedimentales que regulan la audiencia de juicio oral, la intervención de las partes, la recepción de las pruebas admitidas, la exposición de los alegatos de apertura y de clausura, lo mismo que el dictado de la resolución que proceda, en la que se valoran las pruebas desahogadas en audiencia y se emitirá la decisión sobre la absolución o condena.

³ Capítulo V

Desarrollo de la audiencia de juicio

"Artículo 391. Apertura de la audiencia de juicio

"En el día y la hora fijados, el tribunal de enjuiciamiento se constituirá en el lugar señalado para la audiencia. Quien la presida, verificará la presencia de los demás Jueces, de las partes, de los testigos, peritos o intérpretes que deban participar en el debate y de la existencia de las cosas que deban exhibirse en él, y la declarará abierta. Advertirá al acusado y al público sobre la importancia y el significado de lo que acontecerá en la audiencia e indicará al acusado que esté atento a ella.

"Cuando un testigo o perito no se encuentre presente al iniciar la audiencia, pero haya sido debidamente notificado para asistir en una hora posterior y se tenga la certeza de que comparecerá, el debate podrá iniciarse.

"El juzgador que presida la audiencia de juicio señalará las acusaciones que deberán ser objeto del juicio contenidas en el auto de su apertura y los acuerdos probatorios a que hubiesen llegado las partes."

"Artículo 399. Alegatos de clausura y cierre del debate

"Concluido el desahogo de las pruebas, el juzgador que preside la audiencia de juicio otorgará sucesivamente la palabra al Ministerio Público, al asesor jurídico de la víctima u ofendido del delito y al defensor, para que expongan sus alegatos de clausura. Acto seguido, se otorgará al Ministerio Público y al defensor la posibilidad de replicar y duplicar. La réplica sólo podrá referirse a lo expresado por el defensor en su alegato de clausura y la réplica a lo expresado por el Ministerio Público o a la víctima u ofendido del delito en la réplica. Se otorgará la palabra por último al acusado y al final se declarará cerrado el debate."

"Artículo 401. Emisión de fallo

"Una vez concluida la deliberación, el tribunal de enjuiciamiento se constituirá nuevamente en la sala de audiencias, después de ser convocadas oralmente o por cualquier medio todas las partes, con el propósito de que el Juez relator comunique el fallo respectivo.

"El fallo deberá señalar:

"I. La decisión de absolución o de condena;

"II. Si la decisión se tomó por unanimidad o por mayoría de miembros del tribunal, y



Mientras que los arábigos 468, 479, 480, 481, 483, 443, 446 y 452 del citado Código Nacional de Procedimientos Penales,⁴ regulan lo relativo al recurso de apelación, el cual, igual que en el Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León (abrogado), procede, entre otras hipótesis, contra la sentencia definitiva de primer grado; cuáles son los motivos para modificar o revocar la sentencia.

"III. La relación sucinta de los fundamentos y motivos que lo sustentan.

"En caso de condena, en la misma audiencia de comunicación del fallo se señalará la fecha en que se celebrará la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño, dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días.

"En caso de absolución, el tribunal de enjuiciamiento podrá aplazar la redacción de la sentencia hasta por un plazo de cinco días, la que será comunicada a las partes.

"Comunicada a las partes la decisión absolutoria, el tribunal de enjuiciamiento dispondrá en forma inmediata el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieren decretado en contra del imputado y ordenará se tome nota de ese levantamiento en todo índice o registro público y policial en el que figuren, así como su inmediata libertad sin que puedan mantenerse dichas medidas para la realización de trámites administrativos. También se ordenará la cancelación de las garantías de comparecencia y reparación del daño que se hayan otorgado.

"El tribunal de enjuiciamiento dará lectura y explicará la sentencia en audiencia pública. En caso de que en la fecha y hora fijadas para la celebración de dicha audiencia no asistiere persona alguna, se dispensará de la lectura y la explicación y se tendrá por notificadas a todas las partes."

"Artículo 409. Audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño

"Después de la apertura de la audiencia de individualización de los intervinientes, el tribunal de enjuiciamiento señalará la materia de la audiencia, y dará la palabra a las partes para que expongan, en su caso, sus alegatos de apertura. Acto seguido, les solicitará a las partes que determinen el orden en que desean el desahogo de los medios de prueba y declarará abierto el debate. Éste iniciará con el desahogo de los medios de prueba y continuará con los alegatos de clausura de las partes.

"Cerrado el debate, el tribunal de enjuiciamiento deliberará brevemente y procederá a manifestarse con respecto a la sanción a imponer al sentenciado y sobre la reparación del daño causado a la víctima u ofendido. Asimismo, fijará las penas y se pronunciará sobre la eventual aplicación de alguna de las medidas alternativas a la pena de prisión o sobre su suspensión, e indicará en qué forma deberá, en su caso, repararse el daño. Dentro de los cinco días siguientes a esta audiencia, el tribunal redactará la sentencia.

"La ausencia de la víctima que haya sido debidamente notificada no será impedimento para la celebración de la audiencia."

"Artículo 411. Emisión y exposición de las sentencias

"El tribunal de enjuiciamiento deberá explicar cada sentencia de absolución o condena."

⁴ "Artículo 468. Resoluciones del tribunal de enjuiciamiento apelables

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el tribunal de enjuiciamiento:

"I. Las que versen sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"II. La sentencia definitiva en relación a aquellas consideraciones contenidas en la misma, distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación, o bien aquellos actos que impliquen una violación grave del debido proceso."



Por lo que es evidente que no obstante que los actos reclamados en los asuntos de donde deriva la presente contradicción de tesis, se siguieron bajo normas adjetivas distintas, lo cierto es que en ambos casos se tramitaron en el sistema acusatorio penal oral, aunado a que tales actos esencialmente consisten en las resoluciones que revocaron la sentencia absolutoria y ordenan remitir el expediente al tribunal del juicio oral penal de origen para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito.

Lo anterior permite entender la coincidencia de las hipótesis y justifica su análisis con el propósito de otorgar seguridad jurídica a los gobernados, para que éstos conozcan cuál es la vía adecuada para impugnar en amparo este tipo de resoluciones dictadas en procedimientos seguidos dentro del sistema acusatorio.

Por lo que a pesar de que los actos reclamados en los amparos directos resueltos, respectivamente, por los tribunales contendientes, derivaron de legislaciones adjetivas diferentes, lo cierto es que esencialmente la protección constitucional solicitada versó en relación con una sentencia emitida por un tribunal

"Artículo 479. Sentencia

"La sentencia confirmará, modificará o revocará la resolución impugnada, o bien ordenará la reposición del acto que dio lugar a la misma.

"En caso de que la apelación verse sobre exclusiones probatorias, el tribunal de alzada requerirá el auto de apertura al Juez de control, para que en su caso se incluya el medio o medios de prueba indebidamente excluidos, y hecho lo anterior lo remita al tribunal de enjuiciamiento competente."

"Artículo 480. Efectos de la apelación por violaciones graves al debido proceso

"Cuando el recurso de apelación se interponga por violaciones graves al debido proceso, su finalidad será examinar que la sentencia se haya emitido sobre la base de un proceso sin violaciones a derechos de las partes y determinar, si corresponde, cuando resulte estrictamente necesario, ordenar la reposición de actos procesales en los que se hayan violado derechos fundamentales."

"Artículo 481. Materia del recurso

"Interpuesto el recurso de apelación por violaciones graves al debido proceso, no podrán invocarse nuevas causales de reposición del procedimiento; sin embargo, el tribunal de alzada podrá hacer valer y reparar de oficio, a favor del sentenciado, las violaciones a sus derechos fundamentales."

"Artículo 483. Causas para modificar o revocar la sentencia

"Será causa de nulidad de la sentencia la transgresión a una norma de fondo que implique una violación a un derecho fundamental.

"En estos casos, el tribunal de alzada modificará o revocará la sentencia. Sin embargo, si ello compromete el principio de inmediación, ordenará la reposición del juicio, en los términos del artículo anterior."



de alzada que derivó del recurso interpuesto contra la resolución absolutoria de primer grado en un procedimiento de corte acusatorio oral penal, que revocó dicha sentencia absolutoria, estimando acreditados el delito y la responsabilidad del quejoso, y que ordenó se remitiera el asunto al tribunal de juicio oral de origen para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias del delito.

De ahí las coincidencias y la necesidad de un pronunciamiento que brinde a los gobernados la oportunidad de combatir eficazmente el acto que los perjudica. Máxime que dentro del sistema tradicional que hasta hace poco tiempo utilizábamos en nuestro país, la sentencia definitiva se constituía como un acto unitario, de tal forma que el análisis del delito, la responsabilidad, la individualización, la sanción y la reparación del daño, se contenían en un solo documento cuyas partes estaban indisolublemente unidas.

Por lo que al establecerse un nuevo sistema, el cual prevé dos audiencias para resolver sobre la existencia del delito y la responsabilidad, y otra para la individualización de las sanciones, genera incertidumbre entre la operancia del derecho acerca de la manera en que cada una de las determinaciones que se pronuncian ahora por separado en el sistema acusatorio; por esto este esfuerzo interpretativo de establecer si la resolución que revoca la sentencia absolutoria y ordena remitir el expediente al tribunal del juicio oral penal de origen para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, puede considerarse como una sentencia definitiva para poder ser combatida a través del amparo directo.

Además, el Pleno del Máximo Tribunal concibe que a partir de que se fija la contradicción de tesis, la incoincidencia de elementos secundarios no obsta para que se decida el fondo del problema y signifique oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones encaminadas a definir los aspectos en disputa.

Lo estableció en la tesis P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, página 67, con número de registro digital: 166996, del tenor siguiente:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

Lo dicho por el Máximo Tribunal brinda la oportunidad de, con un ánimo eminentemente garantista, proceder a resolver esta discrepancia de criterios.



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

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 185/2015, el trece de agosto de dos mil quince, decidió la cuestión en el sentido de que era improcedente el juicio de amparo directo promovido en contra de una resolución dictada en el recurso de casación, que revoca la sentencia absolutoria dictada por los juzgadores de origen de primer grado, pero que no aborda la individualización de las sanciones, ni los temas de la reparación del daño y de las consecuencias del delito; sino que la Sala responsable ordena devolver los autos al órgano jurisdiccional de origen integrado por otros Jueces, para que éstos continúen con la secuela del procedimiento, es decir, celebren la audiencia relativa a esos temas y resuelvan sobre los mismos, esencialmente porque:

- La resolución reclamada no constituía una sentencia definitiva, pues aun cuando se resolvieron cuestiones fundamentales del procedimiento penal instruido al quejoso, atinentes a la existencia del delito y su responsabilidad penal, que ya no podían ser modificadas por la potestad común; sí en la vía constitucional.

- En la determinación reclamada no se puso fin al procedimiento penal de primera instancia, puesto que la Sala responsable en la propia resolución reclamada ordenó la remisión de los autos al Tribunal de Juicio Oral Penal Colegiado del Estado, para que continuara con la secuela legal y procediera a resolver lo relativo a la individualización de las sanciones y la reparación del daño; todo lo cual era indicativo de que el acto reclamado no era legalmente una sentencia definitiva, toda vez que no puso fin al juicio del que deriva, lo que hace improcedente el amparo directo en su contra, conforme a los artículos 103, fracción I y 107, fracciones III, inciso a), V, inciso a) y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 170, fracción I, de su ley reglamentaria.⁵

⁵ **Constitución.**

"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; ..."



- Por lo que era inconcuso que la procedencia del juicio de amparo directo estaba circunscrita a la emisión de resoluciones definitivas –que pusieran fin al juicio– decidiendo el negocio en lo principal o que sin decidirlo, lo dieran por concluido.

"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:

"a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

"La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;

"...

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

"a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares. ...

"VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria señalará el procedimiento y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dictar sus resoluciones; ..."

Ley de Amparo.

"Art. 170. El juicio de amparo directo procede:



• Que de la interpretación de los artículos 375, 383, 384, 385, 389, 390, 391, 392 y 393 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León (abrogado),⁶ permitía conocer las formalidades procedimentales que regulan la audiencia de juicio oral, la intervención de las partes, la recepción de las pruebas admitidas, la exposición de los alegatos de apertura y de clausura, lo mismo que el dictado de la resolución que proceda, en la que se valoran las pruebas desahogadas en audiencia y, se emitirá la decisión sobre la absolución o condena.

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de esta ley.

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

"Para efectos de esta ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda y, en materia penal, con el auto de vinculación a proceso ante el órgano jurisdiccional; ..."

⁶ "Artículo 375. Apertura de la audiencia.

"El día y hora fijados para la audiencia, el Juez o tribunal concurrirá con el Ministerio Público, el imputado, el defensor y los demás intervinientes a la sala de audiencia. Verificará la presencia de los testigos, peritos, intérpretes y demás personas que hayan sido citadas a la audiencia y que deban tomar parte en el debate, así como de la existencia de las cosas que deban exhibirse en él y declarará iniciado el juicio y abierto el debate.

"Indicará al imputado que deberá estar atento a lo que sucederá. El Juez que preside dispondrá que los peritos y los testigos abandonen la sala de la audiencia.

"El Juez que preside ordenará la práctica de las pruebas, dirigirá el debate, exigirá el cumplimiento de las solemnidades que correspondan y moderará la discusión, podrá impedir que las alegaciones se desvíen hacia aspectos no pertinentes o inadmisibles pero sin coartar el ejercicio de la acusación ni el derecho a defensa; también podrá limitar el tiempo de uso de la palabra a las partes que deban intervenir durante el juicio, fijando límites máximos igualitarios.

"Se le concederá la palabra al Ministerio Público para que exponga oralmente y en forma breve su acusación, y se concederá la palabra al defensor, para que si lo estima pertinente indique su posición.

"Cuando un testigo o perito no se encuentre presente al iniciar la audiencia, pero haya sido debidamente citado para asistir, el debate podrá iniciarse, sin perjuicio de ordenar su presentación por medio de la fuerza pública."



- Que tal audiencia que, en caso de tratarse de una decisión de condena, se divide en dos partes, la primera que es la de juicio que culmina en el momento en que el juzgador decide precisamente sobre la responsabilidad del acusado, y la segunda que es la relativa a la individualización de las sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, que se verificará en un plazo que no podrá exceder de cinco días, con la asistencia de las partes, se desahogan los medios de pruebas relacionados con esos temas y, posteriormente se decide sobre éstos. Y finalmente, se convocará a las partes a la sala de audiencias para que en un plazo que no podrá exceder de tres días, se dé lectura a la sentencia condenatoria.

"Artículo 383. Alegatos de clausura y cierre del debate.

"Concluida la recepción de las pruebas, el Juez que presida podrá suspender a solicitud de las partes para preparar sus alegatos finales la audiencia por un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas tomando en consideración lo complejo del juicio, debiendo establecer el día y hora en que se reanudará la misma. En la cual otorgará sucesivamente la palabra al Ministerio Público, al acusador coadyuvante y al defensor, para que expongan sus alegatos finales.

"Seguidamente, se otorgará al Ministerio Público y al defensor la posibilidad de replicar y duplicar. La réplica sólo podrá referirse a lo expresado por el defensor en su alegato de clausura y la réplica a lo expresado por el Ministerio Público o el acusador coadyuvante en la réplica.

"Por último, se otorgará a la víctima que se hallare presente y luego al imputado la palabra para que manifiesten lo que consideren conveniente. A continuación, se declarará cerrado el debate."

"Artículo 384. Decisión sobre absolución o condena.

"Inmediatamente después de que el asunto se declare visto y cerrado el debate, el Juez o tribunal resolverá sobre la absolución o condena dentro de las dos horas siguientes, excepto cuando por la complejidad del asunto, se torne necesario diferir la audiencia para dar a conocer dicha decisión, lo que se hará en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contados a partir de que quede cerrado el debate.

"De excederse estos plazos, se decretará la nulidad del juicio y se repetirá éste dentro de los siguientes veinte días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el tribunal por dicha omisión."

"Artículo 385. Comunicación de la decisión.

"Tomada la decisión sobre absolución o condena el Juez o tribunal se constituirá en la sala de audiencias, y dará a conocer la misma."

"Artículo 388. Señalamiento de fecha para audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito.

"En caso de que se condene al imputado por algún delito materia de la acusación, en la misma audiencia se señalará fecha en que se celebrará la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días. Durante el transcurso de ese plazo, el tribunal deberá redactar la parte de la sentencia correspondiente a la existencia del delito y la responsabilidad del imputado.

"Las partes, con aprobación del tribunal, podrán renunciar a la celebración de la audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito y



- Por lo que entonces era claro que la resolución reclamada no constituía una sentencia definitiva en términos del artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, pues no decidía el juicio en lo principal ni lo concluía, atento a que el quejoso había sido plenamente juzgado por la autoridad común, que sólo se determinó su responsabilidad, pero no las consecuencias que ello conllevaba, lo cual sería resuelto en una diversa audiencia por el Tribunal de Juicio Oral Colegiado del Estado, en la que se definiría la individualización de las sanciones, la reparación de daños y las demás consecuencias del delito, en los términos señalados en la ley adjetiva respectiva; por lo que, mientras ello no sucediera, la decisión jurisdiccional que sólo aborda el tema de la existencia del delito y la responsabilidad del acusado en su comisión, sin aplicar las sanciones corres-

exponer sus argumentos sobre esos temas después de comunicado el resolutivo de condena y antes de cerrar la audiencia. En este caso, el tribunal citará a una audiencia de explicación resumida de la sentencia condenatoria en donde serán aplicables, en lo conducente, las reglas previstas para la audiencia en el caso de sentencia absolutoria."

"Artículo 389. Citación a la audiencia de individualización de sanciones.

"La fecha de la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito se le notificará, en su caso, a la víctima u ofendido y se citará a ella a quienes deban comparecer a la misma."

"Artículo 390. Comparecencia de las partes a la audiencia.

"A la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño deberán concurrir necesariamente el Ministerio Público, el imputado y su defensor. La víctima, ofendido o el tercero civilmente demandado, podrán comparecer por sí o por medio de su representante o apoderado legal. Sin embargo, la audiencia no se suspenderá en caso de que éstos (sic) últimos no comparezcan personalmente o por medio de apoderado a pesar de haber sido legalmente citados."

"Artículo 391. Alegatos iniciales de la audiencia de individualización.

"Abierta dicha audiencia se le dará el uso de la palabra al Ministerio Público para que manifieste lo pertinente respecto a la individualización de las sanciones cuya imposición solicitó, acerca del daño provocado por el delito y su monto.

"Enseguida, se le dará el uso de la palabra a la víctima u ofendido para que exponga lo conveniente respecto a los citados temas. Posteriormente, la defensa del imputado y, en su caso, el tercero civilmente demandado, expondrán los argumentos que funden sus peticiones y los que consideren conveniente exponer con relación a lo expuesto por el Ministerio Público y la víctima u ofendido."

"Artículo 392. Desahogo de pruebas.

"Expuestos los alegatos iniciales de las partes, se procederá al desahogo de las pruebas debidamente admitidas, del Ministerio Público, víctima u ofendido, defensa y en su caso, del tercero civilmente demandado, en este orden. En el desahogo de los medios de prueba serán aplicables las normas relativas al juicio oral."

"Artículo 393. Alegatos finales y lectura de sentencia.

"Desahogadas las pruebas, las partes harán sus alegatos finales. Expuestos éstos, el Juez en un plazo que no podrá exceder tres días procederá a dar lectura de la sentencia condenatoria."



pondientes que se reservan para otro momento procesal, no tiene el carácter de definitiva para la procedencia del juicio de amparo directo.

- Que de aceptarse la procedencia del amparo directo contra una resolución de esa naturaleza, aun dictada en vía de casación, cuya decisión no es modificable por los juzgadores de instancia y que causa al gobernado un daño irreparable en el procedimiento en que se emitió, que resuelve aspectos fundamentales del procedimiento penal pero de manera parcial y sin poner fin o concluir el juicio en el que se dicta; se atentaría contra el principio de unidad que rige a toda sentencia, que se traduce en la declaración que hace el juzgador del caso puesto a su conocimiento y que lo resuelve de fondo, esto es, de manera definitiva y contiene todos los aspectos a dirimir sin reservar jurisdicción alguna; además de que ello implicaría de igual modo permitir la división de la contienda de la causa, que consiste en que todas las pretensiones y temas primordiales conexos con aquéllas, se debatan en un mismo proceso y resolución, aun cuando ésta se integre de dos o más etapas, que vinculadas forman la unidad.

- Por lo que, atendiendo a la naturaleza jurídica del acto reclamado que aunque fue emitido por un tribunal de segunda instancia, como lo es el de casación; tal determinación no concluía el juicio, ni menos aún lo daba por terminado, entonces era evidente que en su contra no procedía el amparo directo.

- En consecuencia, ese Tribunal Colegiado de Circuito determinó que carecía de competencia legal para conocer de tal demanda de amparo, acorde con lo establecido por el artículo 37, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁷

⁷ **Artículo 37.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

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

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



Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, en la ejecutoria emitida en el amparo directo 106/2019, de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, estableció que era procedente el juicio de amparo directo en contra de la resolución dictada en el recurso de apelación, que revoca la sentencia absolutoria dictada por la autoridad de primer grado, pero que no aborda la individualización de las sanciones, ni lo relativo a la reparación del daño y las consecuencias del delito; sino que la Sala responsable ordena devolver los autos al órgano jurisdiccional de origen integrado por otros Jueces, para que éstos celebren la audiencia relativa a esos temas y resuelvan sobre los mismos, porque:

- Mediante un estudio garantista de los casos en que el tribunal de segundo grado revoca la absolutoria del tribunal de enjuiciamiento y reenvía el asunto a éste para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, es procedente el amparo directo con base al imperativo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y **reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley.

- La procedencia de la vía directa para combatir la sentencia del tribunal de segundo grado que revoca la absolutoria de primera instancia, aun cuando devuelva el asunto al tribunal de enjuiciamiento para la individualización de penas, es un tipo de decisiones que tienen la categoría de sentencias definitivas en cuanto resuelven el juicio en lo principal, pues jurídica y materialmente contienen la decisión de haber quedado desvirtuada la presunción de inocencia a través de la ponderación del material probatorio aportado por el Ministerio Público para demostrar a cabalidad los elementos del delito y la responsabilidad penal del enjuiciado en su comisión, los cuales constituyen presupuestos básicos de toda sentencia condenatoria; máxime si dichas determinaciones tienen el carácter de definitivas y contra tales no procede ningún recurso ordinario por efecto del cual puedan ser modificadas o revocadas.

- El hecho de devolver el expediente al tribunal de enjuiciamiento no implica el resurgimiento de la primera instancia, sino que ello debía entenderse como



una delegación de la jurisdicción para que, con sujeción a los principios rectores del juicio oral, sea el tribunal instructor el que individualice las penas acorde con las pruebas anunciadas en el auto de apertura.

- De ahí que de conformidad con los artículos 103 y 107, fracciones III, inciso a), tercer párrafo y V, inciso a), de la Ley Fundamental, en relación con el 170, fracción I, de la Ley de Amparo, sí se está en aptitud de analizar la sentencia de segunda instancia que se reclama en la vía de amparo directo, pues de no hacerlo se dejaría a la parte quejosa en estado de indefensión, al no otorgarle el derecho de acceso a la justicia, por no poder impugnar tales determinaciones que tienen el carácter de definitivas mediante un recurso sencillo y efectivo, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el diverso numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁸

- De considerar improcedente la vía directa, se harían nugatorias las prerrogativas del quejoso promovente de plantear temas que involucren aspectos de constitucionalidad sobre las normas aplicadas en la sentencia que deja sin efecto la absolutoria de primer grado, o las surgidas en el curso del procedimiento

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales..."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 25. Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y..."



que no sean de imposible reparación, como se contempla en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 170 y segundo párrafo, fracción IV del 175 ambos de la invocada ley reglamentaria.⁹

- De encausar la solicitud de garantías por la vía indirecta, se tendría que encuadrar el caso como un acto dentro de juicio, en el cual se correría el riesgo de considerarlo como de aquellos que no afectan de manera directa e inmediata la libertad personal del involucrado, pues ésta se concretaría hasta la individualización de sanciones, quedando de esta manera indefenso para cuestionar las consideraciones de hecho y de derecho esgrimidas por el tribunal de apelación en los temas de delito y responsabilidad.

Lo reseñado hace evidente que sí existe contradicción de tesis, porque en los asuntos analizados (sic) los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, se aprecia como elementos comunes que ambos se tratan de juicios de amparo directo, en los que el acto reclamado se trató de una resolución de segunda instancia bajo el sistema acusatorio penal, que revocó la sentencia absolutoria dictada por los juzgadores de primer grado, pero que no aborda la individualización de las sanciones, ni los temas de la reparación del daño y de las consecuencias del delito; sino que la Sala responsable ordena devolver los autos al órgano jurisdiccional de origen integrado por otros Jueces, para que éstos continúen con la secuela del procedimiento, es decir, celebren la audiencia relativa a esos temas y resuelvan sobre los mismos.

Sin embargo, hay desencuentro en la posición que los tribunales contendientes asumieron respecto de si es procedente o no, el juicio de amparo directo en contra de dicho tipo de resolución, porque al respecto:

⁹ **"Artículo 175.** La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán:

"...

"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; ..."



El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito concluyó que estas resoluciones no podían ser consideradas como de las que deciden el juicio en lo principal, ni que le ponían fin, en tanto que la individualización de las sanciones forma parte de las consecuencias del ilícito, que deben fijarse en la sentencia y que, al no encontrarse integrada en esa resolución, no podía ser considerada como definitiva para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo, de conformidad con el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo.

Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito determinó que tal tipo de decisiones sí tienen la categoría de sentencias definitivas en cuanto resuelven el juicio en lo principal, pues jurídica y materialmente contienen la decisión de haber quedado desvirtuada la presunción de inocencia a través de la ponderación del material probatorio aportado por el Ministerio Público para demostrar a cabalidad los elementos del delito y la responsabilidad penal del enjuiciado en su comisión, los cuales constituyen presupuestos básicos de toda sentencia condenatoria; máxime si dichas determinaciones tienen el carácter de definitivas y contra tales no procede ningún recurso ordinario por efecto del cual puedan ser modificadas o revocadas, por lo que en su contra sí era procedente el juicio de amparo directo.

Así las cosas, el punto de divergencia se da, en que para el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, la sentencia de segunda instancia bajo el sistema acusatorio penal, que revocó la sentencia absolutoria dictada por los juzgadores de origen de primer grado, pero que no aborda la individualización de las sanciones, ni los temas de la reparación del daño y de las consecuencias del delito, sino ordena devolver los autos al órgano jurisdiccional de origen integrado por otros Jueces, para que éstos continúen con la secuela del procedimiento, es decir, celebren la audiencia relativa a esos temas y resuelvan sobre los mismos; no podía ser considerada como definitiva para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo, de conformidad con el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo. Mientras que para el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, tal tipo de resolución sí tenía la categoría de sentencia definitiva, por lo que en su contra sí era procedente el juicio de amparo directo.

Es por ello que existe contradicción de criterios sobre tal punto jurídico y es necesario resolverla para garantizar seguridad jurídica al justiciable.



Su materia consiste en determinar:

Si la resolución que revoca la sentencia absolutoria y ordena remitir el expediente al tribunal del juicio oral penal de origen para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, puede considerarse como una sentencia definitiva para poder ser combatida a través del amparo directo.

QUINTO.—Estudio de fondo. El criterio que debe prevalecer como jurisprudencia es el que se desarrolla a continuación y, conforme al cual, en casos como los que fueron analizados por los Tribunales Colegiados de Circuito que participan en esta contradicción de tesis, el juicio de amparo directo es procedente.

Inicialmente, para resolver la presente contradicción debe precisarse, en la parte que interesa, el marco normativo que rige al juicio de amparo directo, cuya competencia es de los Tribunales Colegiados de Circuito, que se encuentra previsto en los artículos 107, fracciones III, inciso a) y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 34, 170 y 171 de la Ley de Amparo, los cuales se transcriben a continuación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

"a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de



todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

"La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado; ...

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

"a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

"b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales



administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

"c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

"En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

"d) En materia laboral, cuando se reclamen resoluciones o sentencias definitivas que pongan fin al juicio dictadas por los tribunales laborales locales o federales o laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus homólogos en las entidades federativas;

"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del fiscal general de la 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."

Ley de Amparo (vigente)

"Artículo 34. Los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer del juicio de amparo directo.

"La competencia de los tribunales se fija de acuerdo con la residencia de la autoridad que haya dictado el acto reclamado y, en su caso, atendiendo a la especialización por materia.

"En materia agraria y en los juicios en contra de tribunales federales de lo contencioso administrativo, es competente el Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción en donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado; si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un Circuito o ha comenzado a ejecutarse en



uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el Tribunal Colegiado de Circuito que primero hubiere recibido la demanda; en su defecto, aquel que dicte acuerdo sobre la misma."

"Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

"Para efectos de esta ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. En materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de control;

"II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.



"En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Tribunal Colegiado de Circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativo, y únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo."

"Artículo 171. Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva y la violación procesal trascienda al resultado del fallo.

"Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ejidatarios, comuneros, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculpado. Tampoco será exigible el requisito cuando se alegue que, la ley aplicada o que se debió aplicar en el acto procesal, es contrario a la Constitución o a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

De la interpretación de los preceptos citados, se desprende que el juicio de amparo directo procede en dos supuestos: 1) contra sentencias definitivas o laudos; y, 2) contra resoluciones que ponen fin al juicio. En ambos casos deben haber sido dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo.

Además, el artículo 170 de la Ley de Amparo establece que se entiende por sentencias definitivas o laudos, los que deciden el juicio en lo principal, mientras que por resoluciones que pongan fin al juicio, las que, sin decidirlo en lo principal, lo dan por concluido; de ahí que una sentencia que se ubique en estas definiciones, es reclamable a través del juicio de amparo en la vía directa.



Ahora bien, para definir lo que debe entenderse por una sentencia definitiva –que decide el juicio en lo principal–, es preciso mencionar que en distintas épocas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha concebido al "juicio" –para efectos del juicio de amparo–, como un procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquiera forma, hasta que se dicta sentencia o resolución que le ponga fin. Además, que el juicio está condicionado a la existencia de un litigio, esto es, de un conflicto entre partes, luego, cuando éste concluye con el dictado de la sentencia en que se define (en cualquier sentido) la controversia, el litigio termina y, por consecuencia el juicio; criterio sostenido por la anterior integración de la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, al resolver la contradicción de tesis varios 10/89 y, posteriormente, ha sido reiterado en diversos asuntos, por ejemplo, por la Primera Sala de dicho Tribunal Supremo, en la contradicción de tesis 152/2003-PS y por la Segunda Sala del mismo órgano constitucional en la contradicción de tesis 4/2017.

Asimismo, el Pleno de nuestro Alto Tribunal ha sostenido que debe entenderse por sentencia definitiva para los efectos del juicio de amparo, la que define el juicio en lo principal, es decir, la que establezca el derecho en cuanto a la acción y a la excepción que dieron lugar a la *litis contestatio*, según se desprende de la jurisprudencia cuyo rubro, texto y datos de localización son los siguientes:

"SENTENCIA DEFINITIVA. Debe entenderse por tal, para los efectos del amparo directo, la que define una controversia en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y la excepción que hayan motivado la *litis contestatio*, siempre que, respecto de ella, no proceda ningún recurso ordinario por el cual pueda ser modificada o reformada."

Quinta Época, Registro: 395357, Instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia; Fuente: *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1988, Parte II, materia civil, tesis: 1773; página: 2840.

Por otro lado, precisa destacar lo señalado en los artículos 375, 383, 384, 385, 389, 390, 391, 392 y 393 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León (abrogado), que disponían las formalidades procedimentales en el desarrollo de la audiencia de juicio oral, la intervención de las partes, la recepción de las pruebas admitidas, la exposición de los alegatos de apertura y de clausura, lo mismo que el dictado de la resolución que proceda, en la que se



valoran las pruebas desahogadas en audiencia y se emitirá la decisión sobre la absolución o condena, ello al siguiente tenor:

"Artículo 375. Apertura de la audiencia.

"El día y hora fijados para la audiencia, el Juez o tribunal concurrirá con el Ministerio Público, el imputado, el defensor y los demás intervinientes a la sala de audiencia. Verificará la presencia de los testigos, peritos, intérpretes y demás personas que hayan sido citadas a la audiencia y que deban tomar parte en el debate, así como de la existencia de las cosas que deban exhibirse en él y declarará iniciado el juicio y abierto el debate.

"Indicará al imputado que deberá estar atento a lo que sucederá. El Juez que preside dispondrá que los peritos y los testigos abandonen la sala de la audiencia.

"El Juez que preside ordenará la práctica de las pruebas, dirigirá el debate, exigirá el cumplimiento de las solemnidades que correspondan y moderará la discusión, podrá impedir que las alegaciones se desvíen hacia aspectos no pertinentes o inadmisibles pero sin coartar el ejercicio de la acusación ni el derecho a defensa; también podrá limitar el tiempo de uso de la palabra a las partes que deban intervenir durante el juicio, fijando límites máximos igualitarios.

"Se le concederá la palabra al Ministerio Público para que exponga oralmente y en forma breve su acusación, y se concederá la palabra al defensor, para que si lo estima pertinente indique su posición.

"Cuando un testigo o perito no se encuentre presente al iniciar la audiencia, pero haya sido debidamente citado para asistir, el debate podrá iniciarse, sin perjuicio de ordenar su presentación por medio de la fuerza pública."

"Artículo 383. Alegatos de clausura y cierre del debate.

"Concluida la recepción de las pruebas, el Juez que presida podrá suspender a solicitud de las partes para preparar sus alegatos finales la audiencia por un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas tomando en consideración lo complejo del juicio, debiendo establecer el día y hora en que se reanudará la misma. En la cual otorgará sucesivamente la palabra al Ministerio Público, al acusador coadyuvante y al defensor, para que expongan sus alegatos finales.



"Seguidamente, se otorgará al Ministerio Público y al defensor la posibilidad de replicar y duplicar. La réplica sólo podrá referirse a lo expresado por el defensor en su alegato de clausura y la réplica a lo expresado por el Ministerio Público o el acusador coadyuvante en la réplica.

"Por último, se otorgará a la víctima que se hallare presente y luego al imputado la palabra para que manifiesten lo que consideren conveniente. A continuación, se declarará cerrado el debate."

"Artículo 384. Decisión sobre absolución o condena.

"Inmediatamente después de que el asunto se declare visto y cerrado el debate, el Juez o tribunal resolverá sobre la absolución o condena dentro de las dos horas siguientes, excepto cuando por la complejidad del asunto, se torne necesario diferir la audiencia para dar a conocer dicha decisión, lo que se hará en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, contados a partir de que quede cerrado el debate.

"De excederse estos plazos, se decretará la nulidad del juicio y se repetirá éste dentro de los siguientes veinte días hábiles, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el tribunal por dicha omisión."

"Artículo 385. Comunicación de la decisión.

"Tomada la decisión sobre absolución o condena el Juez o tribunal se constituirá en la sala de audiencias, y dará a conocer la misma."

"Artículo 388. Señalamiento de fecha para audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito.

"En caso de que se condene al imputado por algún delito materia de la acusación, en la misma audiencia se señalará fecha en que se celebrará la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días. Durante el transcurso de ese plazo, el tribunal deberá redactar la parte de la sentencia correspondiente a la existencia del delito y la responsabilidad del imputado.



"Las partes, con aprobación del tribunal, podrán renunciar a la celebración de la audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito y exponer sus argumentos sobre esos temas después de comunicado el resolutivo de condena y antes de cerrar la audiencia. En este caso, el tribunal citará a una audiencia de explicación resumida de la sentencia condenatoria en donde serán aplicables, en lo conducente, las reglas previstas para la audiencia en el caso de sentencia absolutoria."

"Artículo 389. Citación a la audiencia de individualización de sanciones.

"La fecha de la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito se le notificará, en su caso, a la víctima u ofendido y se citará a ella a quienes deban comparecer a la misma."

"Artículo 390. Comparecencia de las partes a la audiencia.

"A la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño deberán concurrir necesariamente el Ministerio Público, el imputado y su defensor. La víctima, ofendido o el tercero civilmente demandado, podrán comparecer por sí o por medio de su representante o apoderado legal. Sin embargo, la audiencia no se suspenderá en caso de que éstos (sic) últimos no comparezcan personalmente o por medio de apoderado a pesar de haber sido legalmente citados."

"Artículo 391. Alegatos iniciales de la audiencia de individualización.

"Abierta dicha audiencia se le dará el uso de la palabra al Ministerio Público para que manifieste lo pertinente respecto a la individualización de las sanciones cuya imposición solicitó, acerca del daño provocado por el delito y su monto."

"Enseguida, se le dará el uso de la palabra a la víctima u ofendido para que exponga lo conveniente respecto a los citados temas. Posteriormente, la defensa del imputado y, en su caso, el tercero civilmente demandado, expondrán los argumentos que funden sus peticiones y los que consideren conveniente exponer con relación a lo expuesto por el Ministerio Público y la víctima u ofendido."

"Artículo 392. Desahogo de pruebas.



"Expuestos los alegatos iniciales de las partes, se procederá al desahogo de las pruebas debidamente admitidas, del Ministerio Público, víctima u ofendido, defensa y en su caso, del tercero civilmente demandado, en este orden. En el desahogo de los medios de prueba serán aplicables las normas relativas al juicio oral."

"Artículo 393. Alegatos finales y lectura de sentencia.

"Desahogadas las pruebas, las partes harán sus alegatos finales. Expuestos éstos, el Juez en un plazo que no podrá exceder tres días procederá a dar lectura de la sentencia condenatoria."

Consideraciones legales que guardan similitud a las disposiciones que contempla el Código Nacional de Procedimientos Penales, que es la legislación en la que se sustentó el procedimiento penal del que deriva el acto reclamado en el amparo directo 106/2019, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito contendiente en el presente asunto, según se aprecia de los artículos 391, 399, 401, 409 y 411 de tal ordenamiento adjetivo penal, que igualmente determinan las formalidades procedimentales que regulan la audiencia de juicio oral, la intervención de las partes, la recepción de las pruebas admitidas, la exposición de los alegatos de apertura y de clausura, lo mismo que el dictado de la resolución que proceda, en la que se valoran las pruebas desahogadas en audiencia y se emitirá la decisión sobre la absolución o condena, que son del siguiente tenor:

"Artículo 391. Apertura de la audiencia de juicio.

"En el día y la hora fijados, el tribunal de enjuiciamiento se constituirá en el lugar señalado para la audiencia. Quien la presida, verificará la presencia de los demás Jueces, de las partes, de los testigos, peritos o intérpretes que deban participar en el debate y de la existencia de las cosas que deban exhibirse en él, y la declarará abierta. Advertirá al acusado y al público sobre la importancia y el significado de lo que acontecerá en la audiencia e indicará al acusado que esté atento a ella.

"Cuando un testigo o perito no se encuentre presente al iniciar la audiencia, pero haya sido debidamente notificado para asistir en una hora posterior y se tenga la certeza de que comparecerá, el debate podrá iniciarse.



"El juzgador que presida la audiencia de juicio señalará las acusaciones que deberán ser objeto del juicio contenidas en el auto de su apertura y los acuerdos probatorios a que hubiesen llegado las partes."

"Artículo 399. Alegatos de clausura y cierre del debate.

"Concluido el desahogo de las pruebas, el juzgador que preside la audiencia de juicio otorgará sucesivamente la palabra al Ministerio Público, al asesor jurídico de la víctima u ofendido del delito y al defensor, para que expongan sus alegatos de clausura. Acto seguido, se otorgará al Ministerio Público y al defensor la posibilidad de replicar y duplicar. La réplica sólo podrá referirse a lo expresado por el defensor en su alegato de clausura y la dúplica a lo expresado por el Ministerio Público o a la víctima u ofendido del delito en la réplica. Se otorgará la palabra por último al acusado y al final se declarará cerrado el debate."

"Artículo 401. Emisión de fallo.

"Una vez concluida la deliberación, el tribunal de enjuiciamiento se constituirá nuevamente en la sala de audiencias, después de ser convocadas oralmente o por cualquier medio todas las partes, con el propósito de que el Juez relator comunique el fallo respectivo.

"El fallo deberá señalar:

"I. La decisión de absolución o de condena;

"II. Si la decisión se tomó por unanimidad o por mayoría de miembros del tribunal, y

"III. La relación sucinta de los fundamentos y motivos que lo sustentan.

"En caso de condena, en la misma audiencia de comunicación del fallo se señalará la fecha en que se celebrará la audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño, dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días.



"En caso de absolución, el tribunal de enjuiciamiento podrá aplazar la redacción de la sentencia hasta por un plazo de cinco días, la que será comunicada a las partes.

"Comunicada a las partes la decisión absolutoria, el tribunal de enjuiciamiento dispondrá en forma inmediata el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieren decretado en contra del imputado y ordenará se tome nota de ese levantamiento en todo índice o registro público y policial en el que figuren, así como su inmediata libertad sin que puedan mantenerse dichas medidas para la realización de trámites administrativos. También se ordenará la cancelación de las garantías de comparecencia y reparación del daño que se hayan otorgado.

"El tribunal de enjuiciamiento dará lectura y explicará la sentencia en audiencia pública. En caso de que en la fecha y hora fijadas para la celebración de dicha audiencia no asistiere persona alguna, se dispensará de la lectura y la explicación y se tendrá por notificadas a todas las partes."

"Artículo 409. Audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño.

"Después de la apertura de la audiencia de individualización de los intervinientes, el tribunal de enjuiciamiento señalará la materia de la audiencia, y dará la palabra a las partes para que expongan, en su caso, sus alegatos de apertura. Acto seguido, les solicitará a las partes que determinen el orden en que desean el desahogo de los medios de prueba y declarará abierto el debate. Éste iniciará con el desahogo de los medios de prueba y continuará con los alegatos de clausura de las partes.

"Cerrado el debate, el tribunal de enjuiciamiento deliberará brevemente y procederá a manifestarse con respecto a la sanción a imponer al sentenciado y sobre la reparación del daño causado a la víctima u ofendido. Asimismo, fijará las penas y se pronunciará sobre la eventual aplicación de alguna de las medidas alternativas a la pena de prisión o sobre su suspensión, e indicará en qué forma deberá, en su caso, repararse el daño. Dentro de los cinco días siguientes a esta audiencia, el tribunal redactará la sentencia.



"La ausencia de la víctima que haya sido debidamente notificada no será impedimento para la celebración de la audiencia."

"Artículo 411. Emisión y exposición de las sentencias.

"El tribunal de enjuiciamiento deberá explicar toda sentencia de absolución o condena."

Igualmente de tales numerales se desprende que en caso de tratarse de una decisión de condena, se señalará fecha en que se celebrará una diversa audiencia de individualización de las sanciones y reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días.

Por su parte los arábigos 443, 446 y 452 del mismo ordenamiento procesal penal para el Estado (abrogado), regulan lo relativo al recurso de casación, el cual tiene como objeto invalidar la audiencia de juicio oral, o la sentencia definitiva o resolución de sobreseimiento dictada en éste, cuando exista quebranto a las formalidades esenciales del procedimiento, o cuando en la formación de las resoluciones aludidas no se observe o se aplique erróneamente el derecho, o se valore indebidamente la prueba; cuáles son los motivos para casar la sentencia, y lo relativo a que la sentencia que resuelva un recurso de casación no será susceptible de recurso alguno.

"Artículo 443. Recurso de casación.

"El recurso de casación tiene como objeto invalidar la audiencia de juicio oral, o la sentencia definitiva o resolución de sobreseimiento dictada en éste, cuando exista quebranto a las formalidades esenciales del procedimiento, o cuando en la formación de las resoluciones aludidas no se observe o se aplique erróneamente el derecho, o se valore indebidamente la prueba."

"Artículo 446. Motivos para casar la sentencia.

"Procede anular la sentencia o resolución de sobreseimiento, cuando:



"I. Se viole, en lo que atañe al fondo de la cuestión debatida, un derecho fundamental o la garantía de legalidad;

"II. Carezca de fundamentación, motivación o no se pronunció sobre la reparación del daño;

"III. Haya tomado en cuenta una prueba ilícita o inexistente que trascienda al resultado del fallo;

"IV. En el razonamiento judicial no se haya incluido una prueba decisiva, y, por lo tanto, se haya hecho un examen parcial, y no integral, del acervo probatorio;

"V. No se respetó el principio de congruencia con la acusación;

"VI. Se dictó en oposición a otra sentencia con autoridad de cosa juzgada;

"VII. No se haya valorado la prueba según la sana crítica, inobservando reglas de la lógica, los conocimientos científicos o las máximas de la experiencia, o se alteró el contenido de los medios de prueba; y

"VIII. La acción penal esté extinguida.

"En estos casos, el Tribunal de Casación invalidará la sentencia y, de acuerdo con las circunstancias particulares del caso, determinará si pronuncia directamente una resolución de reemplazo, o si ordena la reposición de la audiencia de debate de juicio oral, en los términos del artículo anterior."

"Artículo 452. Improcedencia de recursos.

"La sentencia que resuelva un recurso de casación no será susceptible de recurso alguno, salvo el recurso de revisión de la sentencia condenatoria firme, según se regula en este código."

Mientras que los arábigos 468, 479, 480, 481, 483, 443, 446 y 452 del citado Código Nacional de Procedimientos Penales, regulan lo relativo al recurso de apelación; el cual, al igual que en el Código Procesal Penal para el Estado de



Nuevo León (abrogado), procede, entre otras hipótesis, contra la sentencia definitiva de primer grado; cuáles son los motivos para modificar o revocar la sentencia. Son del siguiente tenor:

"Artículo 468. Resoluciones del Tribunal de enjuiciamiento apelables.

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el tribunal de enjuiciamiento:

"I. Las que versen sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"II. La sentencia definitiva en relación a aquellas consideraciones contenidas en la misma, distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación, o bien aquellos actos que impliquen una violación grave del debido proceso."

"Artículo 479. Sentencia.

"La sentencia confirmará, modificará o revocará la resolución impugnada, o bien ordenará la reposición del acto que dio lugar a la misma.

"En caso de que la apelación verse sobre exclusiones probatorias, el tribunal de alzada requerirá el auto de apertura al Juez de control, para que en su caso se incluya el medio o medios de prueba indebidamente excluidos, y hecho lo anterior lo remita al tribunal de enjuiciamiento competente."

"Artículo 480. Efectos de la apelación por violaciones graves al debido proceso.

"Cuando el recurso de apelación se interponga por violaciones graves al debido proceso, su finalidad será examinar que la sentencia se haya emitido sobre la base de un proceso sin violaciones a derechos de las partes y determinar, si corresponde, cuando resulte estrictamente necesario, ordenar la reposición de actos procesales en los que se hayan violado derechos fundamentales."

"Artículo 481. Materia del recurso.



"Interpuesto el recurso de apelación por violaciones graves al debido proceso, no podrán invocarse nuevas causales de reposición del procedimiento; sin embargo, el tribunal de alzada podrá hacer valer y reparar de oficio, a favor del sentenciado, las violaciones a sus derechos fundamentales."

"Artículo 483. Causas para modificar o revocar la sentencia.

"Será causa de nulidad de la sentencia la transgresión a una norma de fondo que implique una violación a un derecho fundamental.

"En estos casos, el tribunal de alzada modificará o revocará la sentencia. Sin embargo, si ello compromete el principio de inmediación, ordenará la reposición del juicio, en los términos del artículo anterior."

Por tanto, es evidente que dentro del nuevo procedimiento acusatorio penal, la audiencia de juicio culmina en el momento en que el juzgador decide precisamente sobre la responsabilidad del acusado, siendo sólo en tal caso, que se celebrará una diversa audiencia, que es la relativa a la individualización de las sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, que se verificará en un plazo que no podrá exceder de cinco días, con la asistencia de las partes, se desahogan los medios de pruebas exclusivamente relacionados con esos temas y, posteriormente se decide sobre éstos. Finalmente, se convocará a las partes a la sala de audiencias para que en un plazo que no podrá exceder de tres días, se dé lectura a la sentencia condenatoria.

Siendo que en caso de que la sentencia sea absolutoria, evidentemente, no se llevará a cabo la diversa audiencia de individualización de las sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito.

En este sentido, se afirma que contrario a lo señalado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, en el proceso penal acusatorio, la audiencia de juicio no se divide en dos partes, sino que una vez que el asunto se declare visto y cerrado, el debate, el Juez o tribunal debe resolver sobre la absolución o condena y tomada la decisión se dará a conocer la misma.

Y solamente en caso de que se resuelva condenar al imputado por algún delito materia de la acusación, sólo en tal hipótesis, se señalará fecha para la



celebración de una diversa audiencia, la llamada audiencia de individualización de las sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, la cual se desarrolla con sus distintas etapas, presentando alegatos iniciales, con el desahogo de pruebas debidamente admitidas con anterioridad, y la posterior argumentación en relación con los alegatos finales.

En tal orden de ideas, la resolución que revoca la sentencia absolutoria y ordena remitir el expediente al tribunal del juicio oral penal de origen para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, sí puede considerarse como una sentencia definitiva para efecto del juicio de amparo directo.

Esto es así, porque tal tipo de resolución resuelve en definitiva sobre la acreditación del delito y la responsabilidad penal del sentenciado. Más aún, cuando dichas legislaciones procesales penales no disponen de medio de defensa alguno por virtud del cual esa determinación en exclusiva pueda ser modificada o revocada.

Por lo que, mediante un estudio garantista de los casos en que el tribunal de segundo grado revoca la absolutoria del tribunal de enjuiciamiento y reenvía el asunto a éste para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, es procedente el amparo directo con base al imperativo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y **reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley.

Ello, dado que ese tipo de decisiones resuelven el juicio en lo principal, pues jurídica y materialmente contienen la decisión de haber quedado desvirtuada la presunción de inocencia a través de la ponderación del material probatorio aportado por el Ministerio Público para demostrar a cabalidad los elementos del delito y la responsabilidad penal del enjuiciado en su comisión, los cuales constituyen presupuestos básicos de toda sentencia condenatoria; máxime,



pues se reitera que dichas determinaciones tienen el carácter de definitivas y contra tales no procede ningún recurso ordinario por efecto del cual puedan ser modificadas o revocadas.

Entonces, el hecho de devolver el expediente al tribunal de enjuiciamiento no implica que resurja la primera instancia, sino que debe entenderse como una delegación de la jurisdicción para que con sujeción a los principios rectores del juicio oral penal, sea el tribunal instructor quien individualice las penas acorde con las pruebas anunciadas en el auto de apertura y defina lo relativo a la reparación del daño y demás consecuencias legales de la sentencia de condena.

Así, si bien efectivamente en materia común y de amparo, el orden legal no admite la figura jurídica del reenvío en los recursos como el de apelación, es decir, que en caso de encontrar alguna deficiencia, los tribunales superiores remitan la resolución correspondiente a los tribunales inferiores y estos últimos sean quienes emitan pronunciamiento sobre la cuestión a dilucidar; por el contrario, los órganos de alzada no sólo se encuentran facultados sino obligados a reasumir jurisdicción y, en aras de conseguir resultados definitivos en el menor tiempo posible deben sustituirse en la posición de quien ostenta la jurisdicción ordinaria y directamente reparar la infracción que presumiblemente se cometió.

Sin embargo, en atención a la naturaleza del sistema procesal penal acusatorio, es posible que bajo determinadas circunstancias, el tribunal de alzada se encuentre legal y materialmente imposibilitado para reasumir plena jurisdicción en relación con cada uno de los aspectos materia de la impugnación.

Ello, en aras de preservar el principio de inmediación propio del sistema de justicia penal vigente, cuando los medios de prueba idóneos para la resolución de la litis de apelación hubieran sido desahogados ante el órgano de enjuiciamiento, entonces, será factible que el tribunal de alzada reasuma competencia originaria para la resolución integral del recurso.

Debe recordarse, se insiste, que con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil ocho, nació un nuevo sistema de justicia penal, se modernizó el procedimiento al establecer que será acusatorio y oral, orientado por los principios de publicidad, contradic-



ción, concentración, continuidad e inmediación; es decir, constituye un cambio de paradigma que obligó a replantear por completo la totalidad de elementos que definen la manera en que se administra justicia en este ámbito.

Al respecto, el principio de inmediación se encuentra reconocido en el artículo 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal, de la manera siguiente:

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"...

"II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del Juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

"III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo; ..."

Sin embargo, a diferencia de lo que acontece en el juicio oral, en la segunda instancia la actuación del órgano que conoce del medio de impugnación se limita a la realización de un proceso lógico-jurídico sobre lo existente en los registros del juicio oral y la sentencia de primera instancia, con independencia de que ello implique o no llegar a la misma conclusión que el juzgador de juicio oral.

Entonces, esencialmente la labor del órgano jurisdiccional al revisar el ejercicio probatorio hecho en la instancia natural, debe consistir en analizar si la audiencia de juicio oral se desarrolló con apego a las reglas previstas para ello, si existe prueba de cargo suficiente para vencer la presunción de inocencia, si las pruebas fueron desahogadas y/o valoradas racionalmente y si el resultado de esa valoración está debidamente fundado y motivado en la sentencia correspondiente. Este análisis no implica que el tribunal revisor deba desahogar pruebas.



Así, cuando no se hubieran practicado la totalidad de las pruebas necesarias para resolver la impugnación, pues a efecto de no comprometer el principio de inmediación, característico del sistema procesal penal acusatorio, será necesario que la alzada reenvíe los autos al órgano de primera instancia para la práctica de los medios de prueba faltantes. Aspecto que el tribunal de alzada debe dilucidar caso por caso.

Situación que acontece evidentemente si ante el juzgado de primer grado se emite una resolución absolutoria, por lo que, como se indicó en párrafos previos, se tornaba innecesario que el Juez de enjuiciamiento prosiguiera con la celebración de la audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño, dado que al no subsistir los aspectos principales decididos en juicio (delito y responsabilidad) menos aún permanecerían elementos accesorios, como es la imposición de sanciones.

De modo que, si al resolver el respectivo recurso en el sistema penal acusatorio, la autoridad responsable revoca la absolutoria del tribunal de enjuiciamiento; y reenvía el asunto al juzgado de primer grado para realizar bajo las reglas procesales aplicables la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias del delito; ello resulta que evidentemente carecía de los elementos necesarios para emitir pronunciamiento tocante a tales aspectos.

En ese orden de ideas, si en materia penal la cuestión principal esencialmente consiste en dilucidar la existencia de un hecho que la ley punitiva tipifica como delito, así como la responsabilidad penal del procesado en su comisión; entonces, cuando el acto reclamado es una sentencia dictada por un tribunal de alzada que revocó el fallo absolutorio dictado en primera instancia y consideró acreditados el delito y la responsabilidad penal del quejoso en su comisión, ello en el sistema procesal penal acusatorio, es evidente que se trata de una resolución jurisdiccional que decide el juicio en lo principal, al haber sido dictada por una autoridad de segunda instancia, y contra la que no procede recurso alguno por virtud del cual dicha decisión pueda ser modificada o revocada.

Y así, el hecho de que tal sentencia de segundo grado no contenga pronunciamiento sobre la individualización de las sanciones y reparación del daño,



no es óbice para considerarla como una sentencia definitiva, para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo, puesto que esos temas no son antecedente, sino consecuencia de la decisión principal, y sin ellos no puede existir, esto es lo que hace precisamente combatible la decisión principal, pues de ser acertada daría lugar a una segunda audiencia de individualización, pero de no serlo, impediría el segundo pronunciamiento.

Sin que tal postura altere el principio de unidad de las sentencias, como lo aduce el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, puesto que en el sistema penal acusatorio oral, por el que se sustanciaron los procedimientos de donde derivan los actos reclamados en los criterios contendientes en la presente contradicción, la determinación de condena o absolución se desarrolla en una audiencia, y sólo en caso de que el juzgado se pronuncie en el sentido de una determinación de condena, se llevará a cabo una diversa audiencia de individualización de las sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, la cual, se insiste, se lleva a cabo formal y materialmente en otra audiencia en la que se decide con base en pruebas y etapas distintas.

Por ende, de conformidad con los artículos 103 y 107, fracciones III, inciso a), tercer párrafo y V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 170, fracción I, de la Ley de Amparo, sí se considera como sentencia definitiva, para los efectos de la procedencia del amparo directo, la sentencia de segunda instancia que revoca la absolutoria del tribunal de enjuiciamiento y reenvía el asunto a éste para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones y demás consecuencias del delito.

De considerar lo contrario, se dejaría al quejoso en estado de indefensión, al no otorgarle el derecho de acceso a la justicia, por no poder impugnar tales determinaciones que tienen el carácter de definitivas mediante un recurso sencillo, efectivo y rápido, es decir, la facultad para que los particulares sometan toda controversia, con particulares o autoridades, ante la potestad de los órganos de impartición de justicia; lo anterior, a efecto de obtener una resolución fundada en derecho que solvete el litigio; ello previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos numerales 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales disponen:



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Artículo 8. Garantías Judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

"Artículo 25. Protección Judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y..."



Igualmente, al resolver la contradicción de tesis 166/2019, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que incorporado en los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, se encuentra prevista a nivel internacional, la obligación de asegurar el acceso a un recurso efectivo, de conformidad con el citado artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A la par, se tiene que dicha Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 1080/2014, precisó que dicha Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la tutela judicial efectiva consagrada como derecho humano en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰ y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ garantiza al particular el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta prevista en el sistema legal, es decir, todo aquel que tenga necesidad de que se le administre justicia tendrá plena seguridad de recibirla por los órganos jurisdiccionales permanentemente estatuidos con antelación al conflicto, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución.

¹⁰ En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el *Caso Cantos vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil dos, Serie C. No. 97, párrafos 50 y 52, en la que sostuvo que la tutela judicial efectiva se encuentra consagrada como derecho humano en los numerales que se citan de la mencionada Convención.

¹¹ La Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal ha determinado que la tutela judicial efectiva se encuentra consagrada como derecho humano en el artículo 17 constitucional en las jurisprudencias siguientes: "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, con número de 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. Tesis P./J. 113/2001, página 5). "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.". (Novena Época, con número de 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).



Que, por consiguiente, la ley aplicable no deberá imponer límites a ese derecho, aunque sí la previsión de requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo del proceso, por lo que los órganos encargados de administrar justicia deben asumir una actitud de facilitadores del acceso a la jurisdicción.

También señaló que sobre ese último particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al interpretar el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el informe 105/99, emitido en el caso 10.194, "Palacios, Narciso–Argentina", de veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, estableció:

"61. Es precisamente este tipo de irregularidades las que trata de prevenir el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 25 de la Convención, el cual impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en desmedro de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio *pro actione*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción."

Por lo que en tal asunto, se indicó que conforme al principio citado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Juez debe buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción; principio que se encamina a no entorpecer ni obstruir el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales siempre deberán ser interpretados en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho humano, esto es, en caso de duda entre abrir o no un juicio en defensa de un derecho humano, por aplicación de ese principio, se debe elegir la respuesta afirmativa.

Siendo que en el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español, al determinar que "*...el acceso a la justicia como elemento esencial del contenido de la tutela, consiste en provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en la decisión de un Juez. En este acceso, o entrada, funciona con toda su intensidad el principio 'pro actione' que, sin embargo, ha de ser matizado cuando se trata de los siguientes grados procesales que, eventualmente*



puedan configurarse. El derecho de poder dirigirse a un Juez en busca de protección para hacer valer el derecho de cada quien, tiene naturaleza constitucional por nacer directamente de la propia Ley Suprema."¹²

Por lo tanto, en el acceso a la jurisdicción, determinó el Tribunal Constitucional español, "*el derecho a la tutela judicial exige de los órganos jurisdiccionales que interpreten las normas procesales que condicionan ese acceso en el sentido más favorable a la eficacia del mencionado derecho fundamental (STC 159/1990), siendo de obligada observancia el principio hermenéutico «pro actione».*"¹³

Y así, en el citado amparo directo en revisión resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estableció que el derecho fundamental de tutela judicial efectiva, en su vertiente de recurso efectivo, relacionado al principio *pro actione*, 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 al interpretar los requisitos y formalidades procesales legalmente previstos, se debe tener presente la *ratio* de la norma con el fin de evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.

Entonces, en razón de considerar improcedente la vía directa, se harían nugatorias las prerrogativas del quejoso promovente de plantear temas que involucren aspectos de constitucionalidad sobre las normas aplicadas en la sentencia que deja sin efecto la absolutoria de primer grado, o las surgidas en el curso del procedimiento que no sean de imposible reparación, como se contempla en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 170 y segundo párrafo, fracción IV del 175, ambos de la invocada ley reglamentaria.

Además, de encausar la solicitud de garantías por la vía indirecta, se tendría que encuadrar el caso como un acto dentro de juicio, en el cual se correría

¹² STC 37/1995, de siete de febrero de mil novecientos noventa y cinco, párrafo 5 –fundamentos jurídicos–.

¹³ STC 136/1995, de veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa y cinco, párrafo 2 –fundamentos jurídicos–.



el riesgo de considerarlo como aquellos que no afectan de manera directa e inmediata la libertad personal del involucrado, pues ésta se concretaría hasta la individualización de sanciones, quedando de esta manera indefenso para cuestionar las consideraciones de hecho y de derecho esgrimidas por el tribunal de apelación en los temas de delito y responsabilidad.

Por lo que si en la mencionada resolución de segunda instancia existió pronunciamiento en relación con los temas de la acreditación del delito y la responsabilidad del imputado, de determinarse improcedente el amparo directo en su contra, se prolongaría considerablemente la medida cautelar que tuviera impuesta el peticionario de amparo, hasta en tanto no se pronunciara el juzgado correspondiente sobre los temas de la individualización de las sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, los cuales habrían de ser resueltos en una audiencia independiente, lo cual atentaría contra el derecho fundamental de acceso a la justicia.

Lo anterior atiende además al principio de economía procesal, en aras de la brevedad e igualmente en observancia al principio *pro actione* para salvaguardar, en favor del quejoso, el citado derecho fundamental de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e implican una obligación de las autoridades jurisdiccionales para resolver un conflicto evitando interpretaciones que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial.

Así, con ello se establece desde un parámetro razonable y para dar eficacia al juicio de amparo directo, en función de que, de lo contrario, ello demoraría aún más la situación, en su caso, del quejoso privado de su libertad con motivo de la sentencia que revoca la sentencia de primer grado que lo absolvía; por lo que debe evitarse el retraso del examen de dicha clase de actos reclamados, y, así, no correr el riesgo de traducir en un contrasentido el objetivo que se sigue con la tramitación de tal juicio, consistente en examinar y en su caso que se reparen las violaciones a los derechos fundamentales, cometidas en perjuicio de una persona durante un proceso jurisdiccional, en el caso que nos ocupa, en la propia sentencia o resolución que le pone fin al proceso; en tanto vía constitucional idónea para controvertir y examinar la legalidad de la sentencia que da por concluido el juicio, emerge la obligación del Tribunal Colegiado de Circuito de estudiar la sentencia definitiva reclamada.



Entonces, la resolución que revoca la sentencia absolutoria y ordena remitir el expediente al tribunal del juicio oral penal de origen para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, sí constituye una sentencia definitiva que es atacable en amparo directo, siendo innecesario esperar a la resolución de individualización de la pena y a una probable condena a la reparación del daño, para analizar esa determinación como una sola sentencia en amparo directo.

Lo anterior puesto que, inclusive, puede actualizarse la hipótesis de que en el asunto exista prescripción de la acción penal, atipicidad, causa negativa de antijuricidad, aspectos relacionados con la conducta de inculpabilidad, causas de justificación, etcétera; por lo que desde el momento en que se emite la resolución que revoca la sentencia absolutoria, es factible analizarla en amparo directo, ya que resuelve aspectos esenciales como ya se expuso, relativos a la existencia del delito y la responsabilidad; y al retornar al tribunal de enjuiciamiento, existe la posibilidad de que antes de celebrar la audiencia de individualización de la pena, se soliciten medidas cautelares que afectarán derechos sustantivos y posteriormente a la individualización de la sanción, recaería una orden de reaprehensión.

Por lo que a fin de hacer efectivo como recurso extraordinario el juicio de amparo, es factible atacar la resolución de la Sala, desde que revoca la sentencia absolutoria, en vía de amparo directo.

Decisión.

Por esas razones, este Pleno en Materia Penal del Cuarto Circuito considera que la resolución que revoca la sentencia absolutoria y ordena remitir el expediente al tribunal del juicio oral penal de origen para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, es una sentencia definitiva para efecto del juicio de amparo directo a que se refiere el citado numeral 107, fracciones III, inciso a), párrafos primero y tercero, y V, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 34, 170 y 171 de la Ley de Amparo, ya que se trata de una determinación emitida por un órgano jurisdiccional que constituye una sentencia definitiva y, contra la cual, las normas que regulan el acto no prevén algún recurso ordinario en contra.



Criterio que debe prevalecer como jurisprudencia.

En las relatadas condiciones, este Pleno en Materia Penal del Cuarto Circuito determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta a continuación:

JUICIO DE AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE REVOCA LA SENTENCIA ABSOLUTORIA Y EN SU LUGAR DECRETA LA CONDENATORIA Y ORDENA REMITIR EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DEL JUICIO ORAL DE ORIGEN PARA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA DE INDIVIDUALIZACIÓN DE SANCIONES, REPARACIÓN DEL DAÑO Y DEMÁS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL DELITO, POR SER UNA SENTENCIA DEFINITIVA. De conformidad con el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos que decidan el juicio en lo principal, o bien, contra resoluciones que pongan fin al juicio, esto es, que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. Ahora bien, la determinación del tribunal de segundo grado que revoca una sentencia absolutoria y, en su lugar, decreta la condenatoria y ordena remitir el expediente al tribunal del juicio oral de origen (conformado por distintos Jueces), para que éstos continúen con la secuela del procedimiento, es decir, para que celebren la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, de acuerdo con el artículo 102 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León (abrogado), y que igualmente contempla el 409 del Código Nacional de Procedimientos Penales, constituye una resolución que decide el juicio en lo principal, pues jurídica y materialmente contiene la decisión de haber quedado desvirtuada la presunción de inocencia a través de la ponderación del material probatorio aportado por el Ministerio Público para demostrar a cabalidad los elementos del delito y la responsabilidad penal del enjuiciado en su comisión, los cuales constituyen presupuestos básicos de toda sentencia condenatoria y contra la cual, las normas que regulan el acto, no prevén algún recurso en su contra; en tanto que la individualización de las sanciones, reparación del daño y las demás consecuencias del delito son aspectos accesorios; de ahí que dicha resolución sí puede ser combatida en la vía de amparo directo.

Por lo antes expuesto:



PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Cuarto Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase en el plazo establecido por el artículo 219 de la Ley de Amparo, la tesis de que se trata a la dependencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación*, para efectos de su publicación.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Penal del Cuarto Circuito, por mayoría de los votos de los Magistrados José Roberto Cantú Treviño, Felisa Díaz Ordaz Vera y Jesús María Flores Cárdenas, contra el voto del Magistrado José Heriberto Pérez García, siendo ponente la segunda de los nombrados, ante el secretario de Acuerdos Plenario licenciado Carlos Hugo de León Rodríguez, que autoriza y da fe.

En cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Consejo, hago constar y certifico que en esta versión pública se suprimió la información clasificada como confidencial o reservada.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado José Heriberto Pérez García, en relación con la contradicción de tesis 3/2019, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Penal del Cuarto Circuito, fallada en sesión plenaria de tres de noviembre de dos mil veinte.

Disiento del criterio mayoritario por cuanto determinó que procede el amparo directo contra la resolución que revoca la sentencia absolutoria y ordena remitir el expediente al tribunal de juicio oral penal de origen para la celebración de la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, en tanto se trata de una sentencia defi-



nitiva para efecto del juicio de amparo directo a que se refiere el artículo 107, fracciones III, inciso a), párrafos primero y tercero y V, inciso a), de la Constitución Federal, pues decidió sobre el delito y responsabilidad penal y estimó que era de menos importancia el tema de individualización de la pena.

En efecto, no comparto el criterio de la mayoría porque parte de unas premisas que, me parece, desatienden lo que previene el artículo 20, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que establece con claridad que el proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

Cierto, en ese numeral podemos encontrar el sentido de la norma, en el sentido (sic) de que el proceso penal, tiene como objeto el esclarecimiento de los hechos, la determinación del culpable o inocente y desde luego, también establecer la pena, porque la norma dice que el delito no quede impune, por lo que es necesario que se incluya la pena (sanción), en una sentencia a fin de considerarla definitiva para todos los efectos legales.

Así, no podemos hablar (sic) que haya sentencias tradicionales y sentencias modernas, o que en un tiempo la sentencia comprendía dos partes y ahora no, porque en realidad la sentencia en el sistema acusatorio contiene los tres elementos, a saber: la determinación del delito, la responsabilidad y la pena.

Más bien es por excepción que se divide la continencia de la causa, cuando viene una sentencia absolutoria que por razones obvias no individualiza la pena, se tramita la apelación y en segunda instancia ya decanta una condena, entonces tiene que volver al Juez de primer grado (Tribunal de Juicio Oral ya sea Unitario o Colegiado), para la individualización de la pena; es decir, complementar esa sentencia.

Para nosotros (Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito) es una sola sentencia que contenga delito, responsabilidad y pena, es una unidad que no la podemos separar o dividir porque hay pruebas en el principal, en el debate de juicio oral que tienden hacia la clarificación y cuantificación de la reparación del daño; muchas veces, las pruebas se presentan ahí, para la individualización de la pena y para la cuantificación de la reparación del daño, ahí están, no están en un mini juicio, sino en el juicio principal.

Efectivamente, muchas veces la autoridad no resuelve lo relativo a la reparación del daño, sino que lo deja para el incidente, pero en la práctica hemos visto



sentencias que establecen la condena a la reparación del daño es el principal, donde tiene que ver el tema de delito, del delincuente y pena; ahí se establece y ya en el incidente nada más se reitera y se individualiza la pena, pero ya viene cuantificada la reparación del daño.

De manera que no se puede separar, no podemos decir válidamente que se trate de dos capítulos distintos, yo creo que hay que tener presente que en un sistema acusatorio también hay una sentencia única que contiene esos tres apartados, excepcionalmente cuando la sentencia es absolutoria se revoca ésta y entonces sí se ordena la reapertura del procedimiento.

Ahora bien, el artículo 170, fracción I, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, establece cuales son las sentencias definitivas para efectos del amparo, siendo aquellas que decidan el juicio en lo principal, resoluciones que pongan fin al juicio; siendo lo principal la determinación del delito, responsabilidad y la sanción.

Por ello, no visualizo una sentencia que sólo determine delito y responsabilidad, cuando precisamente la Constitución establece que el delito no quede impune, por eso la punición es parte de la esencia de la finalidad del abrogado Código Federal de Procedimientos Penales, que decía claramente que la finalidad del proceso era determinar el delito, la responsabilidad y la pena.

Actualmente la Constitución Federal recoge el principio de punición de la conducta ilícita, cuando previene como objeto del proceso penal, que el delito no quede impune, está llevando la punición imbibita, el derecho penal tiene como fundamento la pena, no podemos hablar de una conducta sin pena, es penal porque tiene una pena necesariamente, sino de otra manera sería administrativa, pero la conducta penal es porque tiene una pena, no puede estar desincorporada la pena.

De manera que nosotros estamos proponiendo en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, que las dos sentencias, tanto la sentencia que resuelve delito y responsabilidad unida con la individualización de la pena, sean objeto de amparo directo, porque forman un todo unitario (delito, responsabilidad y pena).

El proyecto no resuelve la problemática, solamente decide si se puede promover amparo directo contra la sentencia, determinación del delito y delincuente, pero no decide qué va a pasar con el tema de la pena cuando se individualice, si va a ser amparo indirecto o directo, omite una alternativa.



Es cierto que tal cuestión no forma parte de la litis; sin embargo, al proponer un criterio tan trascendental como el que nos ocupa por tratarse de la procedencia del amparo directo, los alcances deberían formar parte de la solución; esto es, establecer lineamientos o bases para evitar problemas técnicos o jurídicos subsecuentes.

Sostengo el criterio que para que el amparo directo proceda tiene que formularse contra las dos sentencias (delito y responsabilidad, así como la sanción), porque forman un todo unitario; no podemos establecer, como se dice en el proyecto *"que si en la materia penal la cuestión principal esencialmente consiste en dilucidar la existencia de un hecho y la responsabilidad penal"*, **porque son tan principales, tan definidores del sistema penal el delito, la responsabilidad penal como la pena**; por lo que apreciando un todo unitario tendría que promoverse un solo amparo directo de manera uniforme.

Por tanto, considero que la alternativa que implícitamente se propone, es que puede haber dos sentencias en amparo directo, una que se ocupe del estudio del delito y la responsabilidad, y otra que se encargue de la individualización de la pena, lo cual genera problemas, porque las pruebas pueden haberse desahogado en el principal respecto de la reparación del daño, aunado a que puede haber quejas, exceso o defecto en ambos, lo que hace que se compliquen las cosas por la pluralidad de determinaciones en materia de amparo, y en la etapa de ejecución se complica porque van a estar separadas.

Además, si ya el sistema acusatorio separó por su propia naturaleza que cuando haya sentencia absolutoria y se revoque por el tribunal de apelación, solamente en ese caso se fracciona y se separa la pena, porque en el resto de los asuntos es una sola sentencia, delito, delincuente y pena. En esos casos, lo más conveniente sería esperar a que se promueva el amparo contra las dos sentencias, en una sola demanda contra las dos, para que haya solamente un proceso de ejecución y un solo pronunciamiento del cumplimiento entero de la sentencia penal, pero no dividirla, porque se multiplicarían los recursos, unos por delito y responsabilidad y otro por individualización (sanción).

Igualmente, se estima que no se puede dividir la continencia de la causa, pues hay excusas absolutorias que excluyen la pena no el delito ni el delincuente, también hay causas objetivas de punibilidad o punición, que son relativas a la individualización de la pena, lo cual debe ser examinado en un solo juicio, en el amparo directo, no es conveniente dividir la continencia de la causa, atento a los temas comunes que se comparten en ambas determinaciones naturales.



En esos términos respetuosamente emito mi opinión.

"En cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Consejo, hago constar y certifico que en esta versión pública se suprimió la información clasificada como confidencial o reservada."

Este voto se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE REVOCA LA SENTENCIA ABSOLUTORIA Y EN SU LUGAR DECRETA LA CONDENATORIA Y ORDENA REMITIR EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DEL JUICIO ORAL DE ORIGEN PARA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA DE INDIVIDUALIZACIÓN DE SANCIONES, REPARACIÓN DEL DAÑO Y DEMÁS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL DELITO, POR SER UNA SENTENCIA DEFINITIVA.

De conformidad con el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos que decidan el juicio en lo principal, o bien, contra resoluciones que pongan fin al juicio, esto es, que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. Ahora bien, la determinación del tribunal de segundo grado que revoca una sentencia absolutoria y, en su lugar, decreta la condenatoria y ordena remitir el expediente al tribunal del juicio oral de origen (conformado por distintos Jueces), para que éstos continúen con la secuela del procedimiento, es decir, para que celebren la audiencia de individualización de sanciones, reparación del daño y demás consecuencias derivadas del delito, de acuerdo con el artículo 102 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León (abrogado), y que igualmente contempla el arábigo 409 del Código Nacional de Procedimientos Penales, constituye una resolución que decide el juicio en lo principal, pues jurídica y materialmente contiene la decisión de haber quedado desvirtuada la presunción de inocencia a través de la ponderación del material probatorio aportado por el Ministerio Público para demostrar a cabalidad los elementos del delito y la responsabilidad penal del enjuiciado en su comisión, los cuales constituyen presupuestos básicos de toda sentencia condenatoria; y contra la cual, las normas que regulan el



acto, no prevén algún recurso ordinario en su contra; en tanto que la individualización de las sanciones, la reparación del daño y las demás consecuencias del delito son aspectos accesorios; de ahí que sí puede ser combatida en la vía de amparo directo.

PLENO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO.
PC.IV.P. J/4 P (10a.)

Contradicción de tesis 3/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. 3 de noviembre de 2020. Mayoría de tres votos de los Magistrados José Roberto Cantú Treviño, Felisa Díaz Ordaz Vera y Jesús María Flores Cárdenas. Disidente: José Heriberto Pérez García, quien formuló voto particular. Ponente: Felisa Díaz Ordaz Vera. Secretaria: Diana Alejandra Calderón Eivet.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver los amparos directos 68/2014, 71/2014 y 185/2015, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver los amparos directo 60/2017, 62/2017 y 106/2019.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 185/2015, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, derivó la tesis aislada IV.1o.P.24 P (10a.), de título y subtítulo: "RESOLUCIÓN QUE REVOCA LA SENTENCIA ABSOLUTORIA Y EN SU LUGAR DECRETA LA CONDENA-TORIA Y ORDENA REMITIR EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DEL JUICIO ORAL DE ORIGEN PARA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA DE INDIVIDUALIZACIÓN DE SANCIONES, REPARACIÓN DEL DAÑO Y DEMÁS CON-SECUENCIAS DERIVADAS DEL DELITO. NO PUEDE CONSIDERARSE COMO DEFINITIVA PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO (LEGISLA-CIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo II, diciembre de 2015, página 1304, con número de registro digital: 2010715.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, AL NO SER UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN [APLICACIÓN SISTEMÁTICA Y ANALÓGICA DE LAS JURISPRUDENCIAS P./J. 37/2014 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) Y P./J. 7/2019 (10a.), E INAPLICABILIDAD DE LA DIVERSA 2a./J. 55/2002].

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA P./J. 37/2014 (10a.) [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 55/2002].

CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 24 DE NOVIEMBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE SEIS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ALBERTO EMILIO CARMONA, ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO, JORGE HUMBERTO BENÍTEZ PIMIENTA, ARTURO HERNÁNDEZ TORRES, JOSÉ GERARDO MENDOZA GUTIÉRREZ Y ARTURO GONZÁLEZ PADRÓN. PONENTE: ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO. SECRETARIA: MA. DEL CARMEN ZÚÑIGA CLETO.

Guanajuato, Guanajuato. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, correspondiente al veinticuatro de noviembre de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia.** Por oficio ***** recibido en la Secretaría de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito el tres de noviembre de dos mil diecinueve, el Magistrado Víctor Manuel Estrada Jungo, integrante del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, denunció la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por ese órgano jurisdiccional, al resolver el amparo directo 332/2019 y el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito en el recurso de queja 71/2019 (fojas 2 y 3).



SEGUNDO.—**Trámite.** Mediante acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, el presidente de este Pleno de Circuito ordenó registrar la denuncia de mérito con el número de expediente 5/2019, la admitió a trámite y solicitó al presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito que remitiera copia certificada de la ejecutoria correspondiente y el archivo electrónico relativo. En la misma actuación requirió a los Tribunales Colegiados de Circuito informaran si los criterios que sustentaron estaban vigentes (fojas 23 y 24).

En el oficio ***** el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informó que no se encontraba radicada en ese Alto Tribunal contradicción de tesis alguna, en la que el tema a resolver guardara relación con la que es objeto del expediente en que se actúa; comunicación que se tuvo por rendida el veintiocho de febrero de dos mil veinte, misma actuación en la que se ordenó turnar el asunto al Magistrado Ariel Alberto Rojas Caballero para formular el proyecto de resolución respectivo (foja 75).

En atención al dictamen presentado por el Magistrado ponente, el diez de marzo de dos mil veinte, se aplazó el dictado de la resolución, hasta en tanto se resolviera la contradicción de tesis 545/2019 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por plantearse en ella el mismo tema objeto de esta contradicción (fojas 78 a 80).

El tres de septiembre de dos mil veinte se acordó el levantamiento del aplazamiento del dictado de la resolución, en virtud de que la Segunda Sala del Alto Tribunal resolvió inexistente la contradicción de tesis 545/2019 (foja 118).

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito es competente para resolver la presente contradicción de tesis, en términos de los numerales 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; y 41-Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que contienen Tribunales Colegiados de este Décimo Sexto Circuito, especializados en la misma materia administrativa.



Se precisa que este asunto se sesiona por videoconferencia, en términos del artículo 27, fracción III, del Acuerdo General 21/2020, modificado en cuanto a su vigencia por el diverso 25/2020, ambos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos a la reanudación de plazos y al regreso escalonado en los órganos jurisdiccionales ante la contingencia por el virus COVID-19, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de julio de dos mil veinte y veintinueve de octubre del mismo año, respectivamente.

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, conforme a los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Federal y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, que establecen que podrán denunciar la contradicción de tesis entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito en los juicios de su competencia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron.

Lo anterior, toda vez que la denuncia la formuló el presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.

TERCERO.—Criterios contendientes. El contenido de las ejecutorias que participan en la contradicción de tesis, es como sigue:

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 332/2019, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

"SÉPTIMO.—Estudio. El 'único' concepto de violación (en realidad constituye el primero en su orden respecto de los demás), en el que el quejoso plantea la actualización de una violación procesal, es fundado y suficiente para conceder la protección constitucional.

"En dicho motivo de disenso expone que, de conformidad con el artículo 171 de la Ley de Amparo, al reclamarse la sentencia deben hacerse valer las violaciones al procedimiento, siempre que se hayan impugnado por el quejoso



durante la tramitación del juicio y la violación respectiva trascienda al resultado del fallo.

"Agrega que si bien el inciso a) de la fracción I del numeral 308 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato prevé la procedencia del recurso de reclamación en contra de acuerdos que 'desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación o la ampliación de ambas'; sin embargo, no alude a los proveídos que admiten o desechan parcialmente una demanda, como sucedió en el caso.

"De tal suerte que esa ambigüedad, en cuanto a la procedencia del recurso de reclamación, representa una dificultad para el accionante, pues implica llevar a cabo una interpretación adicional para determinar si debió interponer el referido medio de defensa, por lo cual debe privilegiarse su derecho fundamental de acceso a un recurso judicial efectivo y concluir que no estaba obligado a agotarlo.

"Hecha esa precisión, aduce que fue ilegal el desechamiento de la demanda por cuanto ve a la boleta de infracción con folio *****, dictado por el Magistrado en el auto inicial, porque, contrario a lo que sostuvo, sí constituye un procedimiento administrativo el levantamiento de la boleta de infracción y la posterior calificación que de ella haga la autoridad competente.

"Afirma que ello es así, porque en la fracción XXII del artículo 11 del reglamento se prevé la facultad de la Dirección General de Movilidad y Transporte Público de Celaya para: 'Sustanciar los procedimientos de sanción a los infractores de la ley y del presente reglamento, así como calificar e imponer las sanciones que resulten aplicables, salvo las de competencia del Ayuntamiento'; lo cual se complementa con lo que señala el diverso 197 del propio ordenamiento reglamentario: (transcribe).

"A partir de lo anterior obtiene que es hasta la resolución del procedimiento administrativo (calificación de la infracción), cuando la boleta adquiere el carácter de definitiva para efectos de su impugnación, lo cual evidencia lo ilegal del desechamiento parcial.



"Refiere que en el supuesto de que este Tribunal Colegiado de Circuito comparta el criterio de la Sala y estime que no se trata de un procedimiento administrativo, sino de actos autónomos, impugnables en lo individual; aun así debió admitirse a trámite la demanda por cuanto ve a la boleta de infracción, debido a que en ésta no se le señaló el plazo con que contaba para impugnarla y, por tanto, se surte la hipótesis prevista en la tesis XVI. 1o.A. 179 A (10a.), sustentada por este órgano colegiado, intitulada: 'ACTO ADMINISTRATIVO. CUANDO LA AUTORIDAD INCUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR AL GOBERNADO LA VÍA Y PLAZOS PARA SU IMPUGNACIÓN, DEBE ESTIMARSE SIEMPRE OPORTUNA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE NULIDAD PROMOVIDA EN SU CONTRA (LEGISLACIÓN PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO).'

"...

"Cabe destacar que en contra del proveído que desecha parcialmente una demanda de nulidad tampoco procede el juicio de amparo indirecto, según se explica a continuación:

"La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 29/99-PL, interpretó el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo (abrogada) e instituyó que si bien el acuerdo que desecha parcialmente una demanda, sin ulterior recurso, se considera una violación adjetiva o procesal; no obstante, es reclamable en amparo indirecto, como excepción a la regla general de que éste sólo procede en contra de actos en juicio que de modo inmediato afecten derechos sustantivos contenidos en la Constitución.

"Ello porque, explicó, se afecta al actor en grado predominante o superior, pues la admisión parcial de la demanda implica, en lo no admitido, que las acciones, elementos o sujetos materia de la inadmisión no formen parte del proceso litigioso y, por ende, del pronunciamiento judicial, lo que le causa una afectación de extrema gravedad, además de que dicho desechamiento parcial no constituye un acto reparable con el hecho de obtener una sentencia condenatoria favorable al demandante, ya que no resolverá sobre la acción no admitida, por no haber sido parte de la litis.



"Esas consideraciones dieron lugar a la integración de la jurisprudencia 2a./J. 55/2002, publicada en la página 446 del Tomo XXIX de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: (transcribe).

"No obstante, este Tribunal Colegiado de Circuito, en una nueva reflexión, estima que esa tesis ya no rige en la actualidad y, por ende, es inaplicable en el caso concreto, por lo cual se abandona el criterio que informan las ejecutorias dictadas en los amparos directos administrativos ***** y ***** , los cuales se resolvieron con base en la aludida jurisprudencia 2a./J. 55/2002.

"En efecto, al resolver la contradicción de tesis 14/2015, el Pleno del Alto Tribunal expuso que el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, al prever que el amparo indirecto procede en contra de actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación (entendiéndose por éstos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte), proporciona mayor seguridad jurídica para su promoción, ya que mediante una fórmula legal establece que los actos referidos, para calificarse como irreparables, necesitan producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho y no sólo que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegue a trascender al resultado del fallo.

"Además de que, añadió, deben recaer sobre derechos cuyo significado rebasa lo puramente procesal, mediante la lesión de bienes jurídicos cuya fuente no proviene exclusivamente de las leyes adjetivas, de donde derivan las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para promover el amparo indirecto en contra de actos de imposible reparación dictados en el procedimiento, consistentes en:

"a) La exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', equivalente a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto de autoridad impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y



"b) Que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de ser 'sustantivos', expresión antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.

"Con base en lo anterior, el Pleno del Alto Tribunal razonó que no pueden seguir aplicándose los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto contra violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior, como son los contenidos en las tesis P. LVIII/2004 y P. LVII/2004, de rubros: 'VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS.' y 'ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.', ya que se generaron conforme a una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretar lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual ya no acontece conforme a la Ley de Amparo vigente y, por ende, debe prescindirse de su aplicación, al ser incompatibles con el nuevo texto legal.

"Esas consideraciones dieron lugar a la integración de la jurisprudencia P./J. 1/2016 (10a.), publicada en la página 15 del Libro 29, Tomo I, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro (sic) y texto: (transcribe).

"Al resolver la diversa contradicción de tesis 370/2017, el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación retomó esas consideraciones y reiteró que dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de 'imposible reparación' no pueden seguir rigiendo los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior.

"Sobre esa base, determinó que la negativa a denunciar el juicio a terceros no es de naturaleza irreparable, pues esa actuación carece de la 'afectación material' necesaria para la procedencia del juicio de amparo indirecto, en términos



de la fracción V del numeral 107 de la Ley de Amparo, porque tal acto únicamente tiene consecuencias dentro del procedimiento –al afectarse la celeridad o prontitud de tal juicio–, pero no trasciende a la persona o bienes del justiciable, más allá de lo meramente procesal.

"El Pleno agregó que aun cuando la determinación de la negativa de llamar a juicio a un tercero no sea abordada en la sentencia definitiva, en caso de impugnarla como violación procesal en la vía directa y concederse el amparo solicitado, se dejaría insubsistente y se ordenaría llamar al tercero, con lo cual se subsana la afectación resentida dentro del juicio ordinario.

"Asimismo, destacó que si bien con la referida reposición del procedimiento se generaría una afectación a la justicia pronta, dicho menoscabo no participa de la naturaleza material necesaria para generarse el supuesto de procedencia excepcional del amparo indirecto, en tanto que, insistió, únicamente tiene afectaciones a la celeridad o prontitud que debe revestir el juicio, pero no genera consecuencias para la persona o bienes del justiciable que trasciendan a las cuestiones meramente procesales; por ende, ese acto no es de imposible reparación, en términos del precepto 107, fracción V, de la Ley de Amparo.

"Añadió que esa interpretación es la más acorde con el propósito al que está llamado a salvaguardar la redacción vigente del citado precepto de la Ley de Amparo, que es 'evitar dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional'; lo cual no podría observarse si se estimara que la negativa de llamar a juicio a un tercero pudiera ser impugnada a través del juicio de amparo indirecto; por lo contrario, la promoción de múltiples juicios de amparo contra actos intraprocesales, lejos de permitir salvaguardar ese derecho, podría traducirse también en una afrenta a la prontitud de la justicia, al retrasar el dictado del fallo definitivo en el juicio respectivo.

"Esos razonamientos quedaron sintetizados en la jurisprudencia P./J. 7/2019 (10a.), visible a foja 6 del Libro 63, Tomo I, de la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, del siguiente contenido literal: (transcribe).



"Esas consideraciones revelan que el desarrollo jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia tiende o se orienta a que el amparo indirecto proceda en contra de violaciones procesales que verdaderamente vulneren algún derecho sustantivo, como, por ejemplo, la orden de desahogar una prueba pericial en materia contable, pues en ese supuesto, la contabilidad del interesado habrá quedado expuesta con motivo de la práctica de la pericial y no existe posibilidad de que pueda subsanarse la violación a la invasión a la privacidad de sus papeles, ni siquiera obteniendo sentencia favorable.

"De ahí que lo ordinario sea que las violaciones procesales se planteen, en una sola oportunidad, en la demanda de amparo directo que, en su caso, se promueva en contra de la sentencia, con independencia de la fase procesal en que ocurran.

"Es así que las razones que informan la aludida jurisprudencia 2a./J. 55/2002, intitulada: 'DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO.', ya no rigen conforme a la hipótesis de procedencia contenida en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente y a la interpretación que de ella ha realizado el Alto Tribunal.

"Se afirma ello, en tanto que la referida jurisprudencia se sustenta, fundamentalmente, en que dicho acto causaba al promovente una afectación 'en grado predominante o superior', lo cual, como se vio, ya no es un aspecto útil para determinar la procedencia del amparo indirecto.

"Más bien, debe atenderse a que el desechamiento (o admisión) parcial de la demanda de nulidad carece de una 'afectación material', porque tal acto no trasciende a la persona o bienes del justiciable, más allá de lo meramente procesal.

"Ciertamente, el hecho de que la Sala Administrativa deje de pronunciarse en la sentencia en torno a la validez o ilegalidad del acto administrativo materia del desechamiento parcial de la demanda, no menoscaba algún derecho sustantivo del actor.

"Ello es así porque, como lo apuntó el Alto Tribunal, en caso de impugnar ese proveído como violación procesal en la vía directa y de concederse el amparo



solicitado, quedaría insubsistente y se ordenaría admitir a trámite la demanda por todos los actos, con lo cual se subsana la afectación resentida dentro del juicio ordinario.

"Tampoco es obstáculo para sustentar la improcedencia del amparo indirecto en contra del desechamiento parcial de la demanda, el que con la eventual reposición del procedimiento se genere una afectación a la justicia pronta, porque dicho menoscabo no participa de la naturaleza material necesaria para generarse el supuesto de procedencia excepcional del amparo indirecto; en tanto que, como se vio, únicamente tiene afectaciones a la celeridad o prontitud que debe tener el juicio, pero no genera consecuencias en la persona o bienes del justiciable que trasciendan a los aspectos meramente procesales.

"Corolario de lo anterior, el desechamiento parcial de una demanda de nulidad ingresada ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, no es un acto de imposible reparación que haga procedente el juicio de amparo indirecto, en términos del precepto 107, fracción V, de la Ley de Amparo."

II. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el recurso de queja 71/2019, en sesión de veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, determinó, en lo conducente, lo siguiente:

"CUARTO.—Los agravios expuestos en contra del acuerdo desechatorio, son esencialmente fundados y suplidos en sus deficiencias en términos de la siguiente jurisprudencia –invocada por la parte quejosa recurrente–, cuyos datos de localización, rubro y texto dicen:

"Desde esa perspectiva y contrariamente a lo apreciado en el acuerdo desechatorio recurrido, no se actualiza en el caso la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 107, fracción V, a contrario sensu, de la Ley de Amparo, en virtud de que el acta de audiencia de veinte de febrero de dos mil diecinueve, en atención al orden cronológico, dictada dentro del expediente *****", del índice del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 11, en el que no se fijó la litis agraria de manera integral, dado que no se incluyeron las acciones que fueron reclamadas por el demandado principal, actor reconventionista, ahora quejoso recurrente, además de que se tuvo por



perdido su derecho de ofrecer más pruebas, así como lo tocante al desahogo de la prueba confesional que ofreció, afecta de modo directo e inmediato el derecho sustantivo de acceso efectivo a la justicia, en su primera etapa –derecho de acción–, previsto en el artículo 17 constitucional, es decir, consiste en un acto de imposible reparación.

"Ello es así, porque el pronunciamiento de dicha resolución afecta materialmente a la parte quejosa recurrente, ya que la admisión parcial de la demanda de reconvención implica que lo no admitido, no forme parte del proceso litigioso y, por ende, del pronunciamiento judicial, con lo cual se causa a dicha parte una afectación de extrema gravedad, pues en la sentencia definitiva que se pronuncie en su oportunidad, no se podrán resolver las acciones que hizo valer y no le fueron admitidas, de ahí que se transgreda el derecho de acceso efectivo a la justicia.

"En relación con ello, es pertinente destacar lo expuesto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 21/99-PL, que en lo que interesa dice:

"No obstante lo anteriormente considerado, se llega a la conclusión de que el acuerdo que desecha parcialmente una demanda agraria sin ulterior recurso, constituye un acto de imposible reparación susceptible de reclamarse en la vía de amparo indirecto ante Juez de Distrito, porque el pronunciamiento de dicha resolución, aun cuando sólo afecta derechos adjetivos o procesales, los lesiona en grado predominante o superior, ya que la admisión parcial de la demanda implica, en lo no admitido, que no formen parte del proceso litigioso y, por ende, del pronunciamiento judicial, las acciones, elementos o sujetos materia de la inadmisión, con lo que se causa al actor una afectación de extrema gravedad, en virtud de que cuando en una demanda se hacen valer varias acciones o se señalan varios demandados, es razonable esperar que tengan relación entre sí; asimismo, que el acervo probatorio tenga vinculación con todos los planteamientos jurídicos y que ello repercuta también a los demandados o terceros, que si por la inadmisión parcial no son llamados a juicio desorganizan o fracturan lo pretendido en el libelo, además de que en la sentencia definitiva, aun siendo favorable al actor en lo admitido, ya no podrá repararse la violación en la parte que no se admitió.



"Al hacer la distinción entre actos de ejecución irreparable dentro del juicio y aquellos que no lo son, este órgano colegiado ha establecido que no pueden ser considerados como actos de imposible reparación, según la tesis que ya se transcribió anteriormente, aquellos que tengan como consecuencia una afectación a derechos de naturaleza adjetiva o procesal, porque siendo los efectos de este tipo de violaciones meramente formales, son reparables si el afectado obtiene una sentencia favorable y, por ello, procede el amparo directo, lo cual no sucede con el auto firme que desecha parcialmente una demanda, pues a pesar de infringir un derecho de naturaleza adjetiva, afecta al actor de modo extraordinario, como ya se expresó, además de que en la sentencia definitiva que se pronuncie en su oportunidad, no se podrán resolver las acciones y pretensiones que hizo valer y no le fueron admitidas.

"En el supuesto que se examina se reitera el criterio ya sostenido por el Pleno en la tesis que más adelante se transcribirá, relativo a que la distinción entre actos de ejecución irreparable dentro del juicio y aquellos que no lo son, según se afecten derechos sustantivos o adjetivos, no puede válidamente subsistir como único y absoluto, sino que es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, entre las que se encuentra precisamente el caso del desechamiento parcial de una demanda. Para así estimarlo, debe reiterarse que las violaciones procesales son impugnables ordinariamente en amparo directo cuando se reclame la sentencia definitiva, pero pueden ser combatidas en amparo indirecto, de modo excepcional, cuando afectan a las partes en grado predominante o superior. Esta afectación exorbitante debe determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo, circunstancias todas éstas cuya concurrencia, en el caso del desechamiento parcial de una demanda, le imprimen a esas decisiones un grado extraordinario de afectación que obliga a considerar que deben ser sujetas de inmediato al análisis constitucional, sin necesidad de esperar a que se dicte la sentencia definitiva, aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo.

"...



"En conclusión, el auto firme que desecha parcialmente una demanda debe considerarse como un acto de ejecución irreparable que es impugnabile en la vía de amparo indirecto." (Énfasis añadido)

"La anterior ejecutoria dio origen a la siguiente jurisprudencia –invocada por la parte quejosa–, cuyos datos de localización, rubro y texto son:

"Novena Época

"Registro: 167732

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo XXIX, marzo de 2009

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 55/2002

"Página: 446

"DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO." (transcribe)

"En ese contexto, contrario a lo expuesto por el Juez de Distrito, sí resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 55/2002 reproducida, pues si bien fue pronunciada bajo la abrogada Ley de Amparo, cuya excepción para la procedencia del juicio de amparo indirecto consiste en las afectaciones adjetivas en grado predominante o superior, misma que no fue prevista en la actual legislación de la materia, lo cierto es que del análisis de la contradicción de donde se originó dicha tesis, realmente se dispuso que el acuerdo que desecha parcialmente una demanda agraria sin ulterior recurso, constituye un acto de imposible reparación susceptible de reclamarse en la vía de amparo indirecto ante un Juez de Distrito, figura jurídica que se encuentra prevista en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo vigente, lo cual aconteció en el caso.

"De ahí que, contrario a lo expuesto por el resolutor de amparo, no resultan aplicables las tesis de rubros: 'ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. NO LO SON LAS VIOLACIONES PROCESALES, AUN CUANDO PUEDAN CALIFICARSE



COMO DE GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO (LEY DE AMPARO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 2 DE ABRIL DE 2013).', 'ACTOS O VIOLACIONES INTRAPROCESALES PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO. SUS CARACTERÍSTICAS.' y 'AMPARO CONTRA ACTOS DENTRO DE JUICIO. SÓLO PROCEDE CUANDO EXISTE UNA AFECTACIÓN MATERIAL A DERECHOS SUSTANTIVOS TUTELADOS EN LA CONSTITUCIÓN O EN LOS TRATADOS, Y NO CUANDO SE TRATE DE UNA EVENTUAL VIOLACIÓN FORMAL O INDIRECTA (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 107 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE).', además, porque no son obligatorias para este Tribunal Colegiado al haber sido emitidas por órganos jurisdiccionales que se encuentran en un plano de verticalidad y no de horizontalidad.

"Por tanto, conforme a lo expuesto, se insiste que el acto reclamado es de imposible reparación, pues afecta materialmente el derecho sustantivo tutelado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (acceso efectivo a la justicia, en su primera etapa –derecho de acción–), pues trasciende a los bienes de la parte quejosa recurrente, ya que se determinó no fijar la litis agraria respecto de la acción de pago de perforación del pozo y demás aditamentos para su extracción, situación que le resulta una afectación de extrema gravedad, por lo que se actualiza la procedencia excepcional del amparo indirecto contra ese acto intraprocesal. Apoya a lo anterior, la siguiente jurisprudencia:

"Décima Época

"Registro: 2019176

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 63, febrero de 2019, Tomo I

"Materia: común

"Tesis: P./J. 7/2019 (10a.)

"Página: 6

"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.' (transcribe)



"Asimismo, el acto reclamado es de imposible reparación, pues transgrede el derecho de acción que integra la primera de las etapas que conforman el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 constitucional, ya que el quejoso tiene esa prerrogativa pública subjetiva para, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes agrarias, acceder de manera expedita a plantear su pretensión, con el fin de que, a través del juicio agrario suscitado, en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre aquélla y, en su caso, se ejecute esa decisión, lo cual no aconteció en el caso. Apoya lo anterior, por los razonamientos que contiene, la siguiente jurisprudencia:

"Décima Época

"Registro: 2005792

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 4, marzo de 2014, Tomo I

"Materia: común

"Tesis: 1a./J. 6/2014 (10a.)

"Página: 484

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA EL AUTO QUE PREVIENE AL ACTOR PARA QUE ELIJA UNA DE LAS PRETENSIONES HECHAS VALER EN LA DEMANDA, POR ESTIMAR QUE SON CONTRARIAS O CONTRADICTORIAS, CON EL APERCIBIMIENTO DE DESECHARLA.' (transcribe)

"Incluso, de estimarse que el acto reclamado no afecta derechos sustantivos, se dejaría en estado de indefensión a la parte quejosa recurrente, al no resolverse su pretensión de manera expedita dentro de los plazos y términos que fijan las leyes agrarias, al margen de que sea procedente o no la acción intentada. Robustece lo anterior, la siguiente jurisprudencia:

"Décima Época

"Registro: 2015591

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia



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

"Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I

"Materia: constitucional

"Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.)

"Página: 151

"DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.' (transcribe)

"En tales condiciones, corrobora todo lo anterior, por los razonamientos que contiene, desde la perspectiva aquí analizada y no como lo hizo el Juez de Distrito, la siguiente jurisprudencia con datos de localización, rubro (sic) y texto que dicen:

"Décima Época

"Registro: 2006589

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 7, junio de 2014, Tomo I

"Materia: común

"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).' (transcribe)

"Asimismo, por los razonamientos que fueron sustancialmente reiterados en la jurisprudencia P./J. 1/2016 (10a.), cuyos datos de localización, rubro (sic) y texto son:

"Décima Época

"Registro: 2011428

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia



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

"Libro 29, abril de 2016, Tomo I

"Materia: común

"Tesis: P./J. 1/2016 (10a.)

"Página: 15

"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.'
(transcribe)

"En conclusión, contrario a lo apreciado por el órgano resolutor, en términos del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el acto reclamado es de imposible reparación y, por lo tanto, impugnabile de manera autónoma en un juicio biinstancial, ya que de conformidad con el derecho humano previsto en el numeral 17 de la Constitución Federal, el acta de audiencia de veinte de febrero de dos mil diecinueve, en atención al orden cronológico, dictada dentro del expediente 1910/2017, del índice del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 11, en el que no se fijó la litis agraria de manera integral, dado que no se incluyeron las acciones que fueron reclamadas por la parte quejosa recurrente, transgrede la prerrogativa de acceso efectivo a la justicia, en su primera etapa –derecho de acción–.

"En consecuencia, en cuanto a que en el acta de audiencia citada también se le tuvo (sic) perdido el derecho de ofrecer más pruebas, así como lo tocante al desahogo de la prueba confesional que ofreció, es de precisarse que igualmente afecta materialmente a la parte quejosa recurrente, pues con las constancias que hasta ahora se cuentan en el juicio de amparo subyacente, se advierte que dichos medios de convicción guardan relación con la acción agraria intentada, a la vez pueden tener repercusión con la reconvención no admitida; esto sin perjuicio de que en la sentencia que resuelva el amparo se pueda examinar la procedencia del juicio respecto de estos actos. Lo anterior encuentra sustento en los razonamientos expuestos en la siguiente jurisprudencia:

"Octava Época

"Registro: 205484

"Instancia: Pleno



"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Núm. 76, abril de 1994

"Materia: común

"Tesis: P./J. 6/94

"Página: 13

"PRUEBAS. LA FORMA EN QUE PRETENDAN RECIBIRSE O DESAHOGARSE CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN RECLAMABLE COMO REGLA GENERAL, POR EL OFERENTE DE LAS MISMAS, EN AMPARO DIRECTO (transcribe).".

TERCERO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** Este extremo se colma conforme a las consideraciones siguientes:

De diversas tesis aisladas y jurisprudencia de la Suprema Corte, derivan las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:

1. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas.¹

2. Es necesario que los Tribunales Colegiados de Circuito hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

3. Entre los ejercicios interpretativos respectivos debe encontrarse al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en

¹ Jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con el título (sic): "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."



torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

4. Aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, determinar cuál es el criterio que debe prevalecer.²

5. Es aceptable apreciar en la contradicción de tesis argumentos que, sin constituir el argumento central de la decisión de un Tribunal Colegiado de Circuito, revelen de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto.³

En el caso, ambos Tribunales Colegiados de Circuito examinaron la procedencia del amparo indirecto en contra del acuerdo que desecha parcialmente la demanda en un procedimiento judicial, para lo cual se pronunciaron sobre la vigencia de la jurisprudencia 2a./J. 55/2002, intitulada: "DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO.". Asimismo, dilucidaron si esa actuación constituye un acto de imposible reparación en los términos que dispone el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, por afectar materialmente el derecho sustantivo de acceso a la justicia, adoptando criterios jurídicos antagónicos entre sí.

En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito** consideró que, dada la connotación que el legislador aportó en la Ley de Amparo respecto de lo que debe entenderse por actos de "*imposible reparación*", no pueden seguir rigiendo

² Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."

³ Tesis aislada P. XLIX/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, página 12, de epígrafe: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA."



los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior, por lo que **las razones contenidas en la jurisprudencia 2a./J. 55/2002**, de rubro: "DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO.", **ya no rigen conforme a la hipótesis de procedencia contenida en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente**, pues la afectación "*en grado predominante o superior*" que pudiera causar el desechamiento parcial de la demanda ya no es un aspecto útil para determinar la procedencia del amparo indirecto.

Además, con apoyo en las razones que informan la jurisprudencia P./J. 1/2016 (10a.), de título: "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." y la diversa P./J. 7/2019 (10a.), intitulada: "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." sostuvo que el desechamiento parcial de la demanda es impugnabile como violación procesal en amparo directo, lo cual **no produce una afectación material a la justicia pronta**, pues dicho menoscabo no participa de la naturaleza material necesaria para generarse el supuesto de procedencia excepcional del amparo indirecto, en tanto que únicamente tiene afectaciones a la celeridad o prontitud que debe tener el juicio, pero no genera consecuencias en la persona o bienes del justiciable que trasciendan a los aspectos meramente procesales, por lo que no es de imposible reparación.

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito** sostuvo que la admisión parcial de la demanda de reconvención, implica que lo no admitido no forme parte del proceso litigioso y, por ende, del pronunciamiento judicial, con lo cual se causa a dicha parte una afectación de extrema gravedad, pues en la sentencia definitiva que se pronuncie en su oportunidad, no se podrán resolver las acciones que hizo valer y no le fueron admitidas; de ahí que se transgreda el



derecho de acceso efectivo a la justicia, por lo que **sí resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 55/2002**, ya que el acuerdo que desecha parcialmente una demanda agraria sin ulterior recurso, constituye un acto de imposible reparación y esa figura jurídica se encuentra prevista en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo vigente.

Por cuanto a la irreparabilidad de esa actuación, con apoyo en la jurisprudencia P./J. 7/2019 (10a.), de título y subtítulo: "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." estableció que **afecta materialmente el derecho de acción que integra la primera de las etapas que conforman el derecho de acceso a la justicia.**

Abundó que de estimarse que no existe afectación a derechos sustantivos, se dejaría en **estado de indefensión a la parte quejosa al no resolverse su pretensión de manera expedita dentro de los plazos y términos que fijan las leyes**, lo que sustentó en las jurisprudencias 1a./J. 103/2017 (10a.), P./J. 37/2014 (10a.) y P./J. 1/2016 (10a.), en su orden, intituladas: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.", "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)." y "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."

Como puede observarse, **partiendo de un marco jurisprudencial similar, ya que ambos Tribunales Colegiados de Circuito invocaron las jurisprudencias 2a./J. 55/2002, P./J. 1/2016 «(10a.)» y P./J. 7/2019 «(10a.)»**, concluyeron con posiciones jurídicas discrepantes, respecto a la vigencia de la jurisprudencia 2a./J. 55/2002 y la irreparabilidad, para efectos de la procedencia del amparo indirecto, del acuerdo que desecha parcialmente la demanda en un procedimiento judicial.



Así las cosas, resulta válido colegir que en el caso concreto se han reunido los extremos señalados para afirmar la existencia de una contradicción de criterios, en virtud de que los Tribunales Colegiados de Circuito han expresado una posición antagónica en torno a un tema determinado, en el que se controvierte el mismo planteamiento jurídico, por lo que los puntos de vista de los órganos colegiados contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, da lugar a la formulación de dos interrogantes, a saber:

1. ¿El acuerdo que desecha parcialmente la demanda puede considerarse de imposible reparación en aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 55/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO."?

2. ¿Conforme al texto del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, es procedente el juicio de amparo indirecto en contra del desechamiento parcial de la demanda, por afectar el derecho a la pronta impartición de justicia?

Cabe precisar que la contradicción de criterios no se configura en relación a si la actuación judicial en comento es de imposible reparación por afectar el derecho de acción, porque en la sentencia que emitió el Primer Tribunal Colegiado de Circuito no existe pronunciamiento expreso sobre el particular, ni se advierten elementos de los que se advierta una postura implícita en ese sentido.

Apoya ese pronunciamiento la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época

"Registro: 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 discrepancias existentes no sólo entre criterios expuestos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."

Lo anterior, en el entendido de que el derecho de acceso a la justicia no se agota en el derecho de acción, ya que se trata de un derecho complejo que comprende el libre acceso a los órganos jurisdiccionales, el derecho al debido proceso, el derecho a que se dicte una decisión ajustada a la ley, el derecho a recurrir la decisión y el derecho a la ejecución.



En efecto, al ocuparse del contenido y alcance de ese derecho fundamental,⁴ la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo propio lo razonado por la Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 en el sentido de que entraña para los gobernados la impartición de justicia por parte de Jueces y tribunales competentes, previamente establecidos, imparciales, independientes, llamados a dirimir los conflictos sometidos a su potestad con pleno respeto a las formalidades esenciales del procedimiento y que tal derecho se rige por cuatro principios básicos: (i) el de *justicia pronta*, que obliga al juzgador a resolver las controversias dentro de los plazos y términos que establezcan las leyes; (ii) el de *justicia completa*, que obliga al juzgador a pronunciarse sobre todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario y asegurar al gobernado la obtención de una resolución en la que se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos deducidos; (iii) el de *justicia imparcial*, que obliga al juzgador a emitir una resolución apegada a derecho, sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y (iv) el de *justicia gratuita*, conforme al cual, los órganos jurisdiccionales del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.⁵

⁴ Contradicción de tesis 42/2019-PS.

⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, 2a./J. 192/2007, página 209, con el rubro y texto: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas



Añadió que ese derecho humano implica la obligación de los órganos jurisdiccionales del Estado de garantizar la impartición de justicia bajo las directrices referidas (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), a efecto de evitar la justicia por propia mano o que los gobernados ejerzan violencia para reclamar sus derechos; que también tiene anclaje convencional, particularmente en los artículos 8, apartado 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ y 14, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha concebido como la posibilidad que debe tener toda persona de acudir al sistema legal para que sea resuelto un conflicto del que es parte y en su caso, se le reivindique en el goce de sus derechos vulnerados o desconocidos.

Además, retomó el criterio que sostuvo en su propia jurisprudencia identificada con el número 1a./J. 103/2017 (10a.), en el sentido de que el derecho de acceso a la justicia es un componente de la tutela judicial efectiva, el cual se desarrolla en tres etapas: i) previa al juicio, a la que le corresponde el derecho

de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales."

⁶ "Artículo 8. Garantías judiciales.

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

"Artículo 25. Protección judicial.

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados Partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."



de acceso a la jurisdicción, que tiene su base en el derecho de acción como una especie del derecho de petición en sede jurisdiccional; ii) una judicial, del inicio del procedimiento hasta la última actuación del juicio, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, iii) una posterior al juicio, que se identifica con la efectividad de las sentencias en orden a su ejecución.⁷

Con apoyo en esa delimitación conceptual del derecho de acceso a la justicia, para la solución de la contradicción este Pleno de Circuito no atenderá al contenido de la jurisprudencia 1a./J. 6/2014 (10a.) que invocó el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito, porque el criterio que ahí se sostiene en el sentido de que procede el amparo indirecto en contra del auto que previene al actor para que elija una de las pretensiones que son contrarias o contradictorias, con el apercibimiento de desechar totalmente la demanda, se justifica en que esa actuación es susceptible de transgredir el derecho de acción, vertiente del dere-

⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, 1a./J. 103/2017, página 151, de título, subtítulo y texto: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la 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.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."



cho de acceso a la justicia que no fue considerada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito.

El contenido de la jurisprudencia mencionada es como sigue:

"Décima Época

"Registro: 2005792

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 4, marzo de 2014, Tomo I

"Materia: común

"Tesis: 1a./J. 6/2014 (10a.)

"Página: 484

"*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas

"AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA EL AUTO QUE PREVIENE AL ACTOR PARA QUE ELIJA UNA DE LAS PRETENSIONES HECHAS VALER EN LA DEMANDA, POR ESTIMAR QUE SON CONTRARIAS O CONTRADICTORIAS, CON EL APERCIBIMIENTO DE DESECHARLA. El requerimiento del juez que previene al actor para que elija una de sus pretensiones a fin de determinar la que se seguirá en el proceso, al estimar que se trata de acciones contrarias o contradictorias, con el apercibimiento de desechar la demanda en su totalidad si no se desahoga dicha prevención, tiene como consecuencia que: 1) se limite la materia del juicio para el caso de cumplir con lo requerido; o, 2) se deseche en su totalidad la demanda si no se atiende la exigencia formulada. Ahora bien, la resolución que confirma dicha prevención en segunda instancia es impugnabile en amparo indirecto, al tratarse de un acto que afecta sustancialmente la materia del juicio y es susceptible de transgredir el derecho de acción. Lo anterior es así, porque la prevención ordenada por el juzgador en los términos apuntados, constituye una resolución que define cuál será la materia del juicio y, en ese sentido, tiene impacto en el desarrollo del proceso que no incide únicamente en la posición que van tomando las partes



en su desarrollo y que no puede ser reparado con el dictado de una sentencia favorable; por el contrario, las limitaciones contenidas en esa resolución judicial (elección de una sola pretensión y apercibimiento de tener por no presentada la demanda) son susceptibles de generar transgresión al derecho de acción, que integra la primera de las etapas que conforman el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. En esas circunstancias, la afectación se da desde que el juez provee sobre la demanda y obliga al justiciable a seguir el juicio respecto de una sola de las acciones intentadas y le apercibe con desechar en su totalidad la demanda, en caso de no realizar tal elección, sin que deba obligarse a esperar que el juzgador provea sobre el eventual desahogo del requerimiento y menos aún que haga efectivo el apercibimiento, ya que el acto de prevención es el que puede generar la violación sustancial en el desarrollo del proceso sobre lo que será la materia de la litis y una perturbación al derecho de acción que hace necesaria la intervención inmediata del órgano de control constitucional para verificar si la forma de proceder del juez encuentra justificación, acorde con el orden jurídico aplicable al caso."

CUARTO.—**Procedencia.** Establecido que existe divergencia de criterios, ahora debe determinarse si es procedente, ya que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito afirmó que la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra del acuerdo que desecha parcialmente una demanda, deriva de la jurisprudencia 2a./J. 55/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO.", lo que podría dar lugar a considerar que el punto en contradicción ya está resuelto y, por tanto, que esta contradicción de tesis es improcedente.



No es así, porque la decisión que en aquella época adoptó la Segunda Sala se sustentó en el supuesto de procedencia del juicio de amparo indirecto contenido en el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo abrogada y en los alcances que hasta ese entonces le había dado el Máximo Tribunal del País al concepto de actos de actos (sic) de imposible reparación.

Así se desprende con claridad de la ejecutoria de la contradicción de tesis de la que derivó, en la parte donde sostuvo:

"Del análisis de estos preceptos deriva que cuando se trate de violaciones cometidas dentro de un procedimiento, por regla general, es procedente el juicio de amparo directo siempre y cuando tales violaciones afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal y 158 de la Ley de Amparo; no obstante, existen una serie de excepciones en las que procede el juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito, de acuerdo con lo que señala el mismo artículo 107, fracción III, incisos b) y e), constitucional, y que precisa el artículo 114, fracciones IV y V, de su ley reglamentaria, cuando se trata de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, y cuando afecten a personas extrañas a la controversia.

"A virtud de lo anterior, lo que sigue ahora por examinar es si el auto que desecha parcialmente una demanda, sin ulterior recurso, es o no un acto de imposible reparación; con este propósito, se toma en consideración que los actos en juicio tienen una ejecución de imposible reparación y, por ende, son susceptibles de impugnarse en amparo indirecto, cuando afecte en modo directo e inmediato afectan (sic) derechos sustantivos consagrados en la Constitución, también llamados derechos fundamentales, de los que no se podrá privar ni restringir al gobernado, sino en los casos y cumpliendo los requisitos que impone la Carta Magna.

"Así, es el juicio de amparo indirecto el medio para hacer efectiva esa finalidad, mediante la restitución al quejoso en el goce de esos derechos fundamentales en los que sufra una perturbación, restricción, privación, etcétera, sin respeto de los requisitos o formalidades establecidos como garantías individua-



les, pero nunca en los casos en que sólo se afecten derechos adjetivos o procesales.

"La postura anterior ha sido sostenida en forma reiterada por el Tribunal Pleno, pero basta citar, para demostrar tal aserto, las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

"...

"No obstante lo anteriormente considerado, se llega a la conclusión de que el acuerdo que desecha parcialmente una demanda agraria sin ulterior recurso, constituye un acto de imposible reparación susceptible de reclamarse en la vía de amparo indirecto ante Juez de Distrito, porque el pronunciamiento de dicha resolución, aun cuando sólo afecta derechos adjetivos o procesales, los lesiona en grado predominante o superior, ya que la admisión parcial de la demanda implica, en lo no admitido, que no formen parte del proceso litigioso y, por ende, del pronunciamiento judicial, las acciones, elementos o sujetos materia de la inadmisión, con lo que se causa al actor una afectación de extrema gravedad, en virtud de que cuando en una demanda se hacen valer varias acciones o se señalan varios demandados, es razonable esperar que tengan relación entre sí; asimismo, que el acervo probatorio tenga vinculación con todos los planteamientos jurídicos y que ello repercuta también a los demandados o terceros, que si por la inadmisión parcial no son llamados a juicio desorganizan o fracturan lo pretendido en el libelo, además de que en la sentencia definitiva, aun siendo favorable al actor en lo admitido, ya no podrá repararse la violación en la parte que no se admitió.

"Al hacer la distinción entre actos de ejecución irreparable dentro del juicio y aquellos que no lo son, este órgano colegiado ha establecido que no pueden ser considerados como actos de imposible reparación, según la tesis que ya se transcribió anteriormente, aquellos que tengan como consecuencia una afectación a derechos de naturaleza adjetiva o procesal, porque siendo los efectos de este tipo de violaciones meramente formales, son reparables si el afectado obtiene una sentencia favorable y, por ello, procede el amparo directo, lo cual no sucede con el auto firme que desecha parcialmente una demanda, pues a pesar de infringir un derecho de naturaleza adjetiva, afecta al actor de modo



extraordinario, como ya se expresó, además de que en la sentencia definitiva que se pronuncie en su oportunidad, no se podrán resolver las acciones y pretensiones que hizo valer y no le fueron admitidas.

"En el supuesto que se examina se reitera el criterio ya sostenido por el Pleno en la tesis que más adelante se transcribirá, relativo a que la distinción entre actos de ejecución irreparable dentro del juicio y aquellos que no lo son, según se afecten derechos sustantivos o adjetivos, no puede válidamente subsistir como único y absoluto, sino que es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el juicio de amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procesales, entre las que se encuentra precisamente el caso del desechamiento parcial de una demanda. Para así estimarlo, debe reiterarse que las violaciones procesales son impugnables ordinariamente en amparo directo cuando se reclame la sentencia definitiva, pero pueden ser combatidas en amparo indirecto, de modo excepcional, cuando afectan a las partes en grado predominante o superior. Esta afectación exorbitante debe determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo, circunstancias todas éstas cuya concurrencia, en el caso del desechamiento parcial de una demanda, le imprimen a esas decisiones un grado extraordinario de afectación que obliga a considerar que deben ser sujetas de inmediato al análisis constitucional, sin necesidad de esperar a que se dicte la sentencia definitiva, aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo.

"La tesis del Pleno antes aludida y cuyo criterio se reitera en esta contradicción es la siguiente:

"'PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.'
(texto)

"No obsta a lo anterior, el hecho de que el actor pudiera tener expedito su derecho para hacer valer su acción no admitida a través de un juicio independiente, porque esto lo obliga a ejercer ese derecho por diverso medio y no en el



mismo juicio en el que promovió su otra acción o acciones, con los consecuentes beneficios que ello le provoca.

"En conclusión, el auto firme que desecha parcialmente una demanda debe considerarse como un acto de ejecución irreparable que es impugnabile en la vía de amparo indirecto."

La hipótesis normativa analizada en ese fallo, como se expondrá en el siguiente considerando, es sustancialmente distinta a la prevista en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo vigente, cuyo contenido fue examinado por los órganos colegiados contendientes.

Por ende, si fue con apoyo en un precepto normativo que ya no se encuentra vigente, que la Segunda Sala concluyó que el desechamiento parcial de una demanda era reclamable en amparo indirecto como una excepción a la regla general al afectar al actor en grado predominantemente o superior, tal criterio no torna improcedente la contradicción, ni la deja sin materia pues, como se precisó en el considerando que antecede, uno de los puntos a dilucidar es, precisamente, si el acuerdo que desecha parcialmente la demanda puede considerarse de imposible reparación, en aplicación de esa jurisprudencia.

Tampoco motiva la improcedencia de la contradicción, que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito basara su conclusión en la jurisprudencia en comento, porque no se limitó a hacer propias las razones que la informan, sino que construyó una argumentación tendente a evidenciar su aplicabilidad al caso, no obstante que la excepción para la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos intraprocesales, consistente en las afectaciones adjetivas en grado predominante o superior, no esté instituida en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo vigente, al razonar que el concepto de acto de imposible reparación, como se calificó al desechamiento parcial de la demanda en ese criterio, es una figura jurídica que sigue prevista en la actual porción normativa.

Acreditados los requisitos exigidos para la procedencia de las contradicciones de tesis y delimitada su existencia en los términos que han quedado apuntados, procede emitir el pronunciamiento que corresponda a las interrogantes resultantes de dicha oposición de criterios.



QUINTO.—**Estudio.** Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios de este Pleno de Circuito, que enseguida se formulan:

I. Tal y como quedó dicho en el apartado anterior, la primera pregunta a dilucidar en el presente asunto es ¿El acuerdo que desecha parcialmente la demanda puede considerarse de imposible reparación en aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 55/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO."?

Para la solución de esa interrogante se toma en consideración, como directriz, el criterio sustentado en la contradicción de tesis 377/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que, aunque relacionado con diversa figura jurídica, analizó una problemática similar a la suscitada en este asunto.

En efecto, al fijar el punto de contradicción advirtió que los Tribunales Colegiados de Circuito entre los que «se» suscitó, analizaron una misma cuestión jurídica, consistente en determinar si conforme al texto del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, resulta o no procedente el juicio de amparo indirecto contra la resolución que desestimó la presunta falta de personalidad de la parte demandada en sendos juicios laborales, y si se (sic) debe o no continuarse considerando como un acto de imposible reparación en aplicación de la jurisprudencia P./J. 4/2001 de ese Tribunal Pleno, de rubro: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME ESTA CUESTIÓN, PREVIAMENTE AL FONDO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, enero de 2001, página 11, cuya aprobación se llevó a cabo conforme al texto de la anterior Ley de Amparo.

Hecho lo anterior, en lo que interesa, el Alto Tribunal explicó que del análisis del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo en vigor, se advierte que el juicio de amparo indirecto excepcionalmente procede contra actos o resoluciones dictadas dentro de juicio.



Sostuvo que tal procedencia es excepcional, en virtud de que mediante una fórmula legal, el legislador estableció que los actos intra-procesales, 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 leyes adjetivas.

Interpretación que dedujo 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.

Partiendo de ello, razonó que dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de "*imposible reparación*", no resulta procedente el juicio de amparo indirecto cuando se impugnen violaciones procesales consideradas de afectación en grado predominante o exorbitante.

Esas consideraciones se condensan en la siguiente jurisprudencia:

"Décima Época

"Registro: 2006589

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia



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

"Libro 7, junio de 2014, Tomo I

"Materia: común

"Tesis: P./J. 37/2014 (10a.)

"Página: 39

"*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas

"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 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. Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible re-



paración 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."

Línea de pensamiento que reiteró en la jurisprudencia que a continuación se inserta:

"Décima Época

"Registro: 2011428



"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 29, Tomo I, abril de 2016

"Materia: común

"Tesis: P./J. 1/2016 (10a.)

"Página: 15

"*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:06 horas

"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. El artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, al prever que el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por éstos 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, proporciona mayor seguridad jurídica para su promoción, ya que mediante una fórmula legal establece que los actos referidos, para calificarse como irreparables, necesitan producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho, y no sólo que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegue a trascender al resultado del fallo; además de que deben recaer sobre derechos cuyo significado rebasa lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviene exclusivamente de las leyes adjetivas, de donde derivan las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para promover el amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el procedimiento, consistentes en la exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', equivalente 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 que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de ser 'sustantivos', expresión antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sus-



tantivos– 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, no pueden seguir aplicándose los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto contra violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior, como son los contenidos en las tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. LVIII/2004 y P. LVII/2004, de rubros: 'VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS.' y 'ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.'; ya que se generaron bajo una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretar lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual ya no acontece, de modo que en los juicios iniciados conforme a la Ley de Amparo vigente debe prescindirse su aplicación, al ser incompatibles con el nuevo texto legal y así evitar incurrir en desacato. En ese sentido, la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia no produce una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución Federal o los tratados internacionales de los que México sea Parte, sino que sólo afecta derechos procesales o adjetivos; de ahí que en su contra no procede el juicio de amparo indirecto, y únicamente podrá impugnarse cuando se promueva el juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva dictada en el procedimiento respectivo."

En el caso, los datos de localización y el contenido de la jurisprudencia cuya vigencia se debate, son como sigue:

"Novena Época

"Registro: 167732

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo XXIX, marzo de 2009

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 55/2002

"Página: 446



"DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, estableció que los actos en juicio tienen una ejecución de imposible reparación y, por ende, son susceptibles de impugnarse en amparo indirecto, cuando de modo inmediato afectan derechos sustantivos contenidos en la Constitución, pero que no son de imposible reparación y son impugnables en amparo directo cuando sólo afectan derechos adjetivos o formales. No obstante, aunque el acuerdo que desecha parcialmente una demanda sin ulterior recurso se considera una violación adjetiva o procesal, es reclamable en amparo indirecto, como excepción a la regla general, porque afecta al actor en grado predominante o superior, pues la admisión parcial de la demanda implica, en lo no admitido, que las acciones, elementos o sujetos materia de la inadmisión no formen parte del proceso litigioso y, por ende, del pronunciamiento judicial, lo que le causa una afectación de extrema gravedad, además de que dicho desechamiento parcial no constituye un acto reparable con el hecho de obtener una sentencia condenatoria favorable al propósito del demandante, ya que no resolverá sobre la acción no admitida, por no haber sido parte de la litis."

Las razones que la informan son, en síntesis, las siguientes:

a) El problema jurídico denunciado consistió en determinar si el desechamiento parcial de una demanda agraria pone fin, o no, a un juicio de esta naturaleza, para lo cual se concluyó que la resolución que así lo determina no pone fin al juicio para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo.

b) Derivado de la conclusión anterior, fue estudiado el tema relativo a determinar cuál es la vía de amparo –directa o indirecta– para reclamar el desechamiento parcial de una demanda agraria.

c) Al respecto, fue señalado que los actos en juicio tienen una ejecución de imposible reparación y, por ende, son susceptibles de impugnarse en amparo indirecto, cuando de modo directo e inmediato afectan derechos sustantivos consagrados en la Constitución.



d) Sin embargo, se consideró que el acuerdo que desecha parcialmente una demanda agraria sin ulterior recurso, constituye un acto de imposible reparación susceptible de reclamarse en la vía de amparo indirecto, debido a que el pronunciamiento de dicha resolución, aun cuando sólo afecta derechos adjetivos o procesales, los lesiona en grado predominante o superior, ya que la admisión parcial de la demanda implica, en lo no admitido, que no formen parte del proceso litigioso y, por ende, del pronunciamiento judicial, las acciones, elementos o sujetos materia de la inadmisión, con lo que se causa al actor una afectación de extrema gravedad.

e) Lo anterior, en virtud de que cuando en una demanda se hacen valer varias acciones o se señalan varios demandados, es razonable esperar que tengan relación entre sí; asimismo, que el acervo probatorio tenga vinculación con todos los planteamientos jurídicos y que ello repercuta también a los demandados o terceros, que si por la inadmisión parcial no son llamados a juicio desorganizan o fracturan lo pretendido en el libelo, además de que en la sentencia definitiva, aun siendo favorable al actor en lo admitido, ya no podrá repararse la violación en la parte que no se admitió.

f) Se mencionó que no pueden ser considerados como actos de imposible reparación aquellos que tengan como consecuencia una afectación a derechos de naturaleza adjetiva o procesal, porque siendo los efectos de este tipo de violaciones meramente formales, son reparables si el afectado obtiene una sentencia favorable y por ello procede el amparo directo, lo cual no sucede con el acuerdo firme que desecha parcialmente una demanda, pues a pesar de infringir un derecho de naturaleza adjetiva, afecta al actor de modo extraordinario, además de que en la sentencia definitiva que se pronuncie en su oportunidad no se podrán resolver las acciones y pretensiones que hizo valer y no le fueron admitidas.

g) Se destacó que las violaciones procesales son impugnables ordinariamente en amparo directo cuando se reclame la sentencia definitiva, pero pueden ser combatidas en amparo indirecto, de modo excepcional, cuando afectan a las partes en grado predominante o superior.



h) Finalmente se consideró que la afectación exorbitante debe determinarse objetivamente, tomando en cuenta la institución procesal que está en juego, la extrema gravedad de los efectos de la violación y su trascendencia específica, así como los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo, circunstancias que concurren cuando se desecha parcialmente una demanda, pues le imprimen a esas decisiones un grado extraordinario de afectación que obliga a considerar que deben ser sujetas de inmediato al análisis constitucional, sin necesidad de esperar a que se dicte la sentencia definitiva, aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo.

Como puede observarse, el criterio en cuestión se sustenta en la afectación exorbitante que afirmó la Segunda Sala causa el desechamiento parcial de la demanda; por lo que al hacer propia la argumentación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que esa actuación intra-procesal no puede considerarse de imposible reparación en aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 55/2002, de rubro: "DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO.", ya que 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, en atención a que en tal criterio expresamente se reconoció que el acuerdo que desecha parcialmente una demanda agraria sin ulterior recurso, constituye un acto de imposible reparación susceptible de reclamar en la vía de amparo indirecto ante Juez de Distrito, porque el pronunciamiento de dicha resolución, aun cuando sólo afecta derechos adjetivos o procesales, los lesiona en grado predominante o superior, concepción que resulta incompatible con el nuevo texto legal.

II. Resta definir si conforme al texto del artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo en vigor a partir del tres de abril de dos mil trece, es procedente el juicio de amparo indirecto contra el desechamiento parcial de la demanda, por afectar el derecho a la pronta impartición de justicia.

Como punto de partida, cabe mencionar que el derecho de acceso a la justicia, en tanto derecho humano fundamental, representa para las personas



la puerta de entrada a los distintos cauces institucionales provistos por el Estado para la resolución de sus controversias, por lo que funge como medio para exigir el goce o restablecimiento de otros derechos.

Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la justicia se circunscribe como el derecho esencial y base que permite la tutela jurisdiccional efectiva en todas sus facetas que, como ya se dijo, comprende el derecho de acceso a la jurisdicción –como etapa prejudicial–, las garantías del debido proceso –como una etapa judicial– y el derecho a la ejecución de sentencias –como una etapa posterior al juicio–.

Así, garantizar el derecho de acceso a la justicia implica que, bajo los supuestos y parámetros que establezca la ley, los órganos jurisdiccionales deberán movilizar su maquinaria para dar solución al conflicto o cuestión jurídica planteada, pues el acceso a la justicia es el derecho que toda persona tiene de plantear una pretensión o defenderse de ella ante los tribunales previamente establecidos. El ejercicio de este derecho se tutela en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en sus párrafos primero y segundo, refiere lo siguiente:

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales."

Como se puede apreciar, en el numeral reproducido se establece que las resoluciones deben emitirse de manera pronta, completa e imparcial, características de las determinaciones judiciales que se erigen como subgarantías del acceso a la justicia.

Por ende, para ponderar si determinados actos intraprocesales transgreden o no el artículo 17 constitucional, no puede soslayarse la naturaleza



omnicomprensiva del derecho de acceso a la justicia que ese numeral prevé; necesariamente debe verificarse en qué aspecto de ese derecho fundamental inciden, es decir, esta prerrogativa fundamental y su posible transgresión debe ser analizada en cada caso concreto, estableciendo el momento procesal en el que se suscitó el acto que se reclama y su naturaleza, pues de ello dependerán los efectos que cause y, por ende, la vía en la que habrá de estudiarse.

En el caso, el desechamiento parcial de la demanda es un acto intraprocesal, por lo que su análisis se ubica en la segunda etapa del derecho de acceso a la justicia, que corresponde al juicio desde su inicio hasta su conclusión.

Ahora bien, el artículo 107, fracción II, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que tratándose de amparo judicial, por regla general, se considera que las violaciones cometidas en el curso del juicio se deben reclamar en la sentencia definitiva o en la resolución que pone fin al juicio y, por excepción, en amparo indirecto, cuando en términos del artículo 107, fracción V, de La Ley de Amparo, sus efectos sean de imposible reparación.

En las jurisprudencias P./J. 37/2014 (10a.) y P./J. 1/2016 (10a.), en su orden, intituladas: "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)." y "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.", –transcritas en párrafos precedentes– el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció como criterio general que los actos tienen una ejecución irreparable o de imposible reparación, cuando sus consecuencias son susceptibles de afectar material y directamente alguno de los llamados derechos fundamentales del hombre o del gobernado que tutela la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea Parte y no cuando sólo afecten derechos adjetivos o procesales,



porque la afectación irreparable o sus efectos no se destruyen con el solo hecho de que quien los sufre obtenga una sentencia definitiva en el procedimiento natural, favorable a sus pretensiones.

Partiendo de esa delimitación del concepto de acto de imposible reparación, en apariencia, el acuerdo que desecha parcialmente una demanda causa una afectación material al derecho sustantivo de acceso a la jurisdicción, consagrado en el artículo 17 constitucional, pues la sentencia definitiva que se llegue a dictar, aun siendo favorable a los intereses del promovente no lo restituye en el derecho que le otorga la propia Constitución, en virtud de que lo no admitido no integrará la *litis* y por ende, el órgano jurisdiccional no resolverá sobre el particular.

Sin embargo, en su labor interpretativa el Máximo Tribunal ha proporcionado elementos adicionales para ponderar la procedencia del amparo indirecto contra actos dentro de juicio.

En efecto, al resolver la contradicción de tesis 325/2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo propio la razonado por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 37/2014 «(10a.)» respecto de las dos condiciones que el legislador dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados dentro de un procedimiento (afectación material a derechos sustantivos), pero precisó que cuando un particular reclama exclusivamente una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 de la Ley Suprema, los actos que reclama no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una "*omisión*" autónoma al procedimiento en el que se encuentra el particular, sino que se da justamente dentro del mismo.

Concluyó que el criterio general es que la demanda de amparo que se interponga contra actos de esta naturaleza es notoriamente improcedente y debe desecharse de plano, pues se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 107, fracción V, a contrario sensu, ambos de la Ley de Amparo.



Salvo que el Juez de amparo advierta del contenido de la demanda que existe una abierta dilación del procedimiento o paralización total del mismo, pues en tal caso la demanda de amparo es procedente por excepción.

La jurisprudencia que derivó de ese expediente es la siguiente:

"Décima Época

"Registro: 2011580

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 30, mayo de 2016, Tomo II

"Materias: constitucional y común

"Tesis: 2a./J. 48/2016 (10a.)

"Página: 1086

"*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas

"AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS. De conformidad con la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación; y para ser calificados como 'irreparables' deben producir una afectación material a derechos sustantivos; es decir, sus consecuencias deben impedir en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente producir una lesión jurídica formal o adjetiva, que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo. Así, por regla general, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una 'omisión' autónoma al



procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste, como la falta de respuesta a una petición expresa sobre el desahogo de pruebas o de prosecución del trámite. Lo anterior, pese a que uno de los requisitos que caracteriza a los actos irreparables es la afectación que producen a derechos sustantivos de forma directa, como lo puede ser la transgresión al artículo 8o. constitucional; sin embargo, dicha afectación no se produce de forma independiente, sino dentro del procedimiento en que el quejoso es parte, por lo que no se actualiza el caso de excepción para acudir al juicio de amparo indirecto; de ahí que el interpuesto contra actos de esta naturaleza es, por regla general, notoriamente improcedente, a menos de que el Juez de amparo advierta del contenido de la propia demanda que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, pues en ese caso el juicio será procedente."

En esa línea de pensamiento, en la contradicción de tesis 370/2017, actuando en Pleno, el Máximo Tribunal determinó que el acto emitido por la autoridad jurisdiccional que niega llamar a juicio a un tercero, no es de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, porque:

a) La afectación relativa no tiene el alcance de hacer procedente el juicio de amparo indirecto, pues dicha lesión no reviste de la naturaleza material necesaria para ser considerada como un verdadero acto de imposible reparación, en términos del precepto 107, fracción V, de la Ley de Amparo vigente.

b) El mero hecho de que algún acto u omisión por parte de un órgano jurisdiccional afecte la prontitud o celeridad con la que deben llevarse a cabo los juicios, no implica de suyo que se está frente a un acto de imposible reparación para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, salvo casos verdaderamente excepcionales.

c) Estimar lo contrario, conllevaría aceptar que, prácticamente, cualquier actuación dilatoria en la administración de justicia o abstención de admitir y dar trámite a una promoción o solicitud de las partes –y cuya ilegalidad tendría como efecto que se mande a reponer el procedimiento–, podría ser combatida mediante el juicio de amparo indirecto, por estimarse que resulta lesiva al derecho a la justicia pronta.



d) La negativa de llamar a juicio a un tercero únicamente depara consecuencias dentro del procedimiento –al afectarse la celeridad o prontitud de tal juicio–, sin que trascienda a la persona o bienes del justiciable, más allá de lo meramente procedimental.

e) Aun cuando la determinación de la negativa de llamar a juicio a un tercero no sea abordada en la sentencia definitiva, en caso de combatirla como violación procesal en la vía directa y concederse el amparo solicitado, se dejaría insubsistente y se ordenaría llamar al tercero; subsanándose con ello la afectación resentida dentro del juicio ordinario.

f) Si bien es cierto que con la referida reposición del procedimiento se generaría una afectación a la justicia pronta, también lo es que dicho menoscabo no participa de la naturaleza material necesaria para generarse el supuesto de procedencia excepcional del amparo indirecto.

g) Finalmente, invocó como aplicable, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.).

Consideraciones de las que derivó la siguiente jurisprudencia:

"Décima Época

"Registro: 2019176

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Libro 63, Tomo I, febrero de 2019

"Materia: común

"Tesis: P./J. 7/2019 (10a.)

"Página: 6

"*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas

"DENUNCIA DEL JUICIO A TERCEROS. EL AUTO O RESOLUCIÓN QUE NIEGA SU ADMISIÓN NO CONSTITUYE UN 'ACTO DE IMPOSIBLE REPARA-



CIÓN', POR LO QUE ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, conforme a la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo, para que los actos sean de 'imposible reparación' es necesario que: 1) afecten materialmente derechos; y 2) esos derechos revistan la categoría de 'sustantivos'. Sobre esa base, la negativa a denunciar el juicio a terceros no es de naturaleza irreparable, pues esa actuación carece de la 'afectación material' necesaria para la procedencia del juicio de amparo indirecto, ya que ese actuar jurisdiccional únicamente depara consecuencias dentro del propio procedimiento –al afectarse la celeridad o prontitud del juicio–, sin que trascienda a la persona o bienes del justiciable más allá de lo meramente procedimental, lo cual resulta indispensable para actualizar la procedencia excepcional del amparo indirecto contra actos intraprocesales. La postura anterior es la más acorde con el propósito que se busca con el artículo citado, consistente en evitar dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional, de suerte que sólo excepcionalmente se susciten cuestiones de esa naturaleza."

Esas directrices son aplicables al caso por igualdad de razón porque, si bien la denuncia del juicio a terceros no participa de la misma naturaleza que la demanda, en la medida que ésta es el acto procesal de iniciación de la contienda y la intervención procesal de terceros supone su incorporación a un proceso ya iniciado, lo cierto es que el desechamiento parcial de la demanda, al igual que la inadmisión de la denuncia del juicio a terceros, no actualiza la hipótesis de excepción que se menciona en la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), porque no paraliza el procedimiento, ya que su tramitación continuará respecto de los elementos que sí integraron la contienda y, como consecuencia de ello, concluirá con una sentencia definitiva impugnabile en amparo directo en el que puede cuestionarse esa determinación judicial como violación procesal que, de prosperar, dará lugar a la reposición del procedimiento, subsanándose con ello la afectación resentida dentro del juicio ordinario.

Asimismo, el hecho de que no sea procedente el juicio de amparo indirecto en contra del acto procesal que desecha parcialmente la demanda, no significa que el inconforme no tenga acceso a la justicia, pues al ubicarse esa actuación en la etapa de juicio, sólo demora el pronunciamiento de fondo.



Es decir, si bien la sentencia definitiva no se ocupará de lo no admitido; no puede soslayarse que la postura argumentativa del Alto Tribunal que emerge de los criterios invocados en esta resolución, es en el sentido de que las violaciones procesales relevantes son aquellas que hacen que quien resiente el acto procesal, ya no tenga ninguna oportunidad de hacer que su derecho sustantivo prevalezca, oportunidad que «se» identifica no sólo con la posibilidad de obtener sentencia favorable en el propio juicio, sino también con su eventual impugnación como violación procesal mediante el juicio de amparo directo.

Además, la línea de pensamiento del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación atiende a la intención del legislador de concentrar en un solo juicio de amparo directo el estudio del cúmulo de violaciones procesales posibles.

Por tanto, no basta el carácter sustantivo del derecho transgredido con el acto intraprocesal cuestionado, también debe constatarse si la infracción podrá o no ser remediada, ya sea con el dictado de una sentencia favorable en cuanto al fondo, o mediante su impugnación en amparo directo como violación procesal, porque ésa es la técnica analítica que se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.), en la que la Segunda Sala sostuvo que, aun cuando se aleguen violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 constitucionales, su reclamación deberá formularse en amparo directo, la cual fue retomada por el Pleno en la diversa P./J. 7/2019 (10a.), criterios cuya aplicación analógica se determinó en párrafos que anteceden.

Por lo expuesto, el desechamiento parcial de la demanda no participa de la naturaleza material necesaria para generar el supuesto de procedencia excepcional del amparo indirecto, lo que corrobora la naturaleza adjetiva que le atribuyó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de la contradicción de tesis de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 55/2002 transcrita con antelación, en el entendido de que es viable su invocación, no obstante que en la primera parte de este considerando se determinara su inaplicación, porque ello obedeció exclusivamente a que sustenta la procedencia del juicio de amparo indirecto en un concepto jurídico que no se contiene en la fracción V del artículo 107 de la Ley de Amparo vigente, como es la afectación predominante o superior que esa actuación produce.



Corolario de lo anterior, si la finalidad que la regla de procedencia en cuestión quiere alcanzar es limitar el número de amparos a los casos de verdadera necesidad, en miras de impedir que el amparo se traduzca en un recurso que entorpezca el desarrollo de la jurisdicción ordinaria, ello implica negar la procedencia del amparo indirecto contra todo aquello que no trasciende a la persona o bienes del gobernado, más allá de lo meramente procedimental.

QUINTO.—**Criterio.** Conforme a las anteriores consideraciones, los criterios de este Pleno de Circuito que deben prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo, son los siguientes:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, AL NO SER UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN [APLICACIÓN SISTEMÁTICA Y ANALÓGICA DE LAS JURISPRUDENCIAS P./J. 37/2014 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) y P./J. 7/2019 (10a.), E INAPLICABILIDAD DE LA DIVERSA 2a./J. 55/2002]. En la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que conforme al artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto procede contra actos de imposible reparación dentro de juicio, siempre que se produzca una afectación material a derechos sustantivos, que sean de tal gravedad que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva, que no trascienda al sentido del fallo, además de que deben recaer sobre derechos cuyo significado rebase lo puramente procesal o procedimental. Con apoyo en esas directrices, en la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.) la Segunda Sala sostuvo que, por regla general, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una omisión autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste; además, en ese criterio también precisó una excepción a dicha regla, que se actualiza cuando el Juez de amparo advierta del contenido de la demanda que existe una abierta dilación del



procedimiento o su paralización total, ya que en ese caso el juicio de amparo será procedente. En esa línea de pensamiento, en la jurisprudencia P./J. 7/2019 (10a.), el Pleno del Máximo Tribunal determinó que el auto o resolución que niega la admisión de la denuncia del juicio a terceros carece de la "afectación material" necesaria para la procedencia del juicio de amparo indirecto, porque únicamente depara consecuencias dentro del propio procedimiento –al afectarse la celeridad o prontitud del juicio–, sin que trascienda a la persona o bienes del justiciable más allá de lo meramente procedimental, postura que, dijo, es la más acorde con el propósito que se busca con el artículo citado, consistente en evitar, dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional, de suerte que sólo excepcionalmente se susciten cuestiones de esa naturaleza. Con base en lo anterior, contra el desechamiento parcial de la demanda no procede el juicio de amparo indirecto, por contravenir el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a una impartición de justicia pronta, pues si bien es cierto que la sentencia definitiva que se llegue a dictar, aun siendo favorable a los intereses del promovente, no se ocupará de lo desechado, también lo es que la tramitación del juicio continuará respecto de los elementos que integraron la litis y concluirá con una sentencia definitiva impugnabile en amparo directo en el que puede cuestionarse esa actuación como violación procesal que, de prosperar, dará lugar a la reposición del procedimiento, subsanándose con ello la afectación resentida dentro del juicio ordinario. De ahí que resulta inaplicable la jurisprudencia 2a./J. 55/2002, al sustentarse en la afectación exorbitante que, afirmó la Segunda Sala, causa el desechamiento parcial de la demanda; concepción que resulta incompatible con el texto legal vigente.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA P./J. 37/2014 (10a.) (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 55/2002). El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 377/2013, de la que derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), determinó que conforme al artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto procede contra actos de imposible reparación dentro de juicio, siempre que se produzca una afectación material a



derechos sustantivos, que fueran de tal gravedad que impidiera en forma actual el ejercicio de un derecho y no únicamente que produjera una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva, que no trascendiera al sentido del fallo, además de que debe recaer sobre derechos cuyo significado rebase lo puramente procesal o procedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no provenga exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables. Partiendo de ello, razonó que, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de "imposible reparación", no resulta procedente el juicio de amparo indirecto cuando se impugnen violaciones procesales consideradas de afectación en grado predominante o exorbitante. De ahí que resulta inaplicable la jurisprudencia 2a./J. 55/2002 al sustentarse en la afectación exorbitante que, afirmó la Segunda Sala, causa el desechamiento parcial de la demanda; concepción que resulta incompatible con el nuevo texto legal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencias, los criterios sustentados por este Tribunal Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, en términos del último considerando de esta 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 establecidos en el artículo 219 de la Ley de Amparo; envíese testimonio a los Tribunales Colegiados de Circuito que participaron en esta resolución para los efectos legales correspondientes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, por unanimidad de seis votos de los Magistrados Arturo González Padrón (presidente), Ariel Alberto Rojas Caballero (ponente), Alberto Emilio Carmona, Arturo Hernández Torres, Jorge Humberto Benítez Pimienta 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.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, AL NO SER UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN [APLICACIÓN SISTEMÁTICA Y ANALÓGICA DE LAS JURISPRUDENCIAS P./J. 37/2014 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.) y P./J. 7/2019 (10a.), E INAPLICABILIDAD DE LA DIVERSA 2a./J. 55/2002].

En la jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que conforme al artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto procede contra actos de imposible reparación dentro de juicio, siempre que se produzca una afectación material a derechos sustantivos, que sean de tal gravedad que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva, que no trascienda al sentido del fallo, además de que deben recaer sobre derechos cuyo significado rebase lo puramente procesal o procedimental. Con apoyo en esas directrices, en la jurisprudencia 2a./J. 48/2016 (10a.) la Segunda Sala sostuvo que, por regla general, cuando un particular se duele exclusivamente de una afectación cometida dentro de un procedimiento jurisdiccional, aun cuando alegue violaciones a los artículos 8o., 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclama-



dos no pueden considerarse como de ejecución irreparable, sino como violaciones de carácter adjetivo, pues no se trata de una omisión autónoma al procedimiento, sino que se presenta justamente dentro de éste; además, en ese criterio también precisó una excepción a dicha regla, que se actualiza cuando el Juez de amparo advierta del contenido de la demanda que existe una abierta dilación del procedimiento o su paralización total, ya que en ese caso el juicio de amparo será procedente. En esa línea de pensamiento, en la jurisprudencia P./J. 7/2019 (10a.), el Pleno del Máximo Tribunal determinó que el auto o resolución que niega la admisión de la denuncia del juicio a terceros carece de la "afectación material" necesaria para la procedencia del juicio de amparo indirecto, porque únicamente depara consecuencias dentro del propio procedimiento –al afectarse la celeridad o prontitud del juicio–, sin que trascienda a la persona o bienes del justiciable más allá de lo meramente procedimental, postura que, dijo, es la más acorde con el propósito que se busca con el artículo citado, consistente en evitar, dentro de los procedimientos jurisdiccionales ordinarios la apertura de numerosos frentes litigiosos de índole constitucional, de suerte que sólo excepcionalmente se susciten cuestiones de esa naturaleza. Con base en lo anterior, contra el desechamiento parcial de la demanda no procede el juicio de amparo indirecto, por contravenir el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a una impartición de justicia pronta, pues si bien es cierto que la sentencia definitiva que se llegue a dictar, aun siendo favorable a los intereses del promovente, no se ocupará de lo desechado, también lo es que la tramitación del juicio continuará respecto de los elementos que integraron la litis y concluirá con una sentencia definitiva impugnabile en amparo directo en el que puede cuestionarse esa actuación como violación procesal que, de prosperar, dará lugar a la reposición del procedimiento, subsanándose con ello la afectación resentida dentro del juicio ordinario. De ahí que resulta inaplicable la jurisprudencia 2a./J. 55/2002, al sustentarse en la afectación exorbitante que, afirmó la Segunda Sala, causa el desechamiento parcial de la demanda; concepción que resulta incompatible con el texto legal vigente.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO.
PC.XVI.A. J/32 A (10a.)



Contradicción de tesis 5/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 24 de noviembre de 2020. Unanimidad de seis votos de los Magistrados Alberto Emilio Carmona, Ariel Alberto Rojas Caballero, Jorge Humberto Benítez Pimienta, Arturo Hernández Torres, José Gerardo Mendoza Gutiérrez y Arturo González Padrón. Ponente: Ariel Alberto Rojas Caballero. Secretaria: Ma. del Carmen Zúñiga Cleto.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 332/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la queja 71/2019.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), 2a./J. 48/2016 (10a.), P./J. 7/2019 (10a.) y 2a./J. 55/2002 citadas, aparecen publicadas con los títulos y subtítulos, y rubro: "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).", "AMPARO INDIRECTO. POR REGLA GENERAL, ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR UNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO NATURAL, CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE ACORDAR PROMOCIONES O DE PROSEGUIR EN TIEMPO CON EL JUICIO, AL TRATARSE DE UNA VIOLACIÓN INTRAPROCESAL QUE NO AFECTA DERECHOS SUSTANTIVOS.", "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." y "DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO.", en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 39, con número de registro digital: 2006589, en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1086, con número de registro



digital: 2011580, en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 6, con número de registro digital: 2019176 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 446, con número de registro digital: 167732, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA DEMANDA, CONFORME A LA JURISPRUDENCIA P/J. 37/2014 (10a.) [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 55/2002]. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 377/2013, de la que derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 37/2014 (10a.), determinó que conforme al artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, el juicio de amparo indirecto procede contra actos de imposible reparación dentro de juicio, siempre que se produzca una afectación material a derechos sustantivos, que fueran de tal gravedad que impidiera en forma actual el ejercicio de un derecho y no únicamente que produjera una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva, que no trascendiera al sentido del fallo, además de que debe recaer sobre derechos cuyo significado rebase lo puramente procesal o procedimental, según se trate, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no provenga exclusivamente de las leyes adjetivas aplicables. Partiendo de ello, razonó que, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de "imposible reparación", no resulta procedente el juicio de amparo indirecto cuando se impugnen violaciones procesales consideradas de afectación en grado predominante o exorbitante. De ahí que resulta inaplicable la jurisprudencia 2a./J. 55/2002 al sustentarse en la afectación exorbitante que, afirmó la Segunda Sala, causa el desechamiento parcial de la demanda; concepción que resulta incompatible con el nuevo texto legal.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMOSEXTO CIRCUITO.
PC.XVI.A. J/33 A (10a.)



Contradicción de tesis 5/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 24 de noviembre de 2020. Unanimidad de seis votos de los Magistrados Alberto Emilio Carmona, Ariel Alberto Rojas Caballero, Jorge Humberto Benítez Pimienta, Arturo Hernández Torres, José Gerardo Mendoza Gutiérrez y Arturo González Padrón. Ponente: Ariel Alberto Rojas Caballero. Secretaria: Ma. del Carmen Zúñiga Cleto.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 332/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la queja 71/2019.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.) y 2a./J. 55/2002 citadas, aparecen publicadas con el título y subtítulo, y rubro: "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)." y "DEMANDA. SU DESECHAMIENTO PARCIAL SIN ULTERIOR RECURSO ES RECLAMABLE EN AMPARO INDIRECTO, POR SER UN ACTO DE EJECUCIÓN IRREPARABLE DENTRO DEL JUICIO.", en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 39, con número de registro digital: 2006589 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 446, con número de registro digital: 167732, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 377/2013 citada, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 6, con número de registro digital: 25143.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. POR REGLA GENERAL, EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESTÁ FACULTADO PARA ANALIZARLA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 36/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUINTO Y SÉPTIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 23 DE NOVIEMBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE SIETE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS RENÉ OLVERA GAMBOA, SALVADOR MURGUÍA MUNGUÍA, JACOB TRONCOSO ÁVILA, ROBERTO CHARCAS LEÓN, JUAN JOSÉ ROSALES SÁNCHEZ, OSCAR NARANJO AHUMADA Y MOISÉS MUÑOZ PADILLA. PONENTE: JACOB TRONCOSO ÁVILA. SECRETARIO: ALEJANDRO CHÁVEZ MARTÍNEZ.

Zapopan, Jalisco. Acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, aprobado en sesión ordinaria celebrada vía remota por medios electrónicos el veintitrés de noviembre de dos mil veinte.¹

VISTOS, los autos para resolver la denuncia de contradicción de tesis número **36/2019** y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Denuncia de la contradicción de tesis. Mediante oficio presentado el seis de noviembre de dos mil diecinueve, los integrantes del

¹ En términos de lo establecido en el (sic) 27, fracción III, del Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de julio de dos mil veinte y el diverso Acuerdo 25/2020 que reformó el artículo 1 del acuerdo citado en primer término, que prorroga su vigencia al quince de enero de dos mil veinte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de octubre de dos mil veinte vigente, que dice:

"Artículo 27. Sesiones ordinarias de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Plenos de Circuito. Las sesiones ordinarias de los Tribunales Colegiados y de los Plenos de Circuito se prepararán, celebrarán y registrarán conforme a las siguientes reglas:

"...

"III. Las sesiones se celebrarán, invariablemente, por videoconferencia y sin la presencia del público. La sesión por este medio generará los mismos efectos y alcances jurídicos que las que se realizan con la presencia física. ..."



Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunciaron la posible contradicción de criterios (fojas 1 y 2 del cuaderno de contradicción), entre los sustentados por dicho tribunal, al resolver el recurso de reclamación 39/2019 y el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado homólogo al resolver el recurso de reclamación 37/2019.

2. SEGUNDO.—Admisión y trámite de la contradicción de tesis. Por acuerdo de once de noviembre de dos mil diecinueve, el presidente del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito admitió a trámite la denuncia relativa y solicitó a los tribunales en cuestión copias del auto recurrido y del escrito de agravios y al Séptimo Tribunal, además, de la ejecutoria dictada en el mencionado recurso, e informaran si los criterios sustentados en esas ejecutorias se encontraban vigentes (fojas 10 a 12 ídem).

3. En auto de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, el presidente del Pleno de Circuito tuvo por recibido el oficio 736/2019, signado por la secretaria de Acuerdos del Quinto Tribunal Colegiado con el cual remitió las constancias solicitadas e informó que el criterio en cuestión se encontraba vigente (foja 32 ídem).

4. En auto de veintiocho de ese mes, el presidente recibió copias certificadas de las constancias solicitadas al Séptimo Tribunal Colegiado al igual que la información de que el criterio continuaba vigente (foja 54 ídem).

5. El cinco de diciembre de ese año, el presidente del Pleno tuvo por recibido el oficio ***** del director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la 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 (foja 58 ídem).

6. Por acuerdo de trece de marzo de dos mil veinte, se turnó el presente asunto al Magistrado Jacob Troncoso Ávila, para la elaboración del proyecto correspondiente; y,



CONSIDERANDO:

7. PRIMERO.—Competencia. Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es legalmente competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en 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 9o. del Acuerdo General 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de dos mil catorce, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis sostenida por Tribunales Colegiados de la misma Materia y Circuito de este Pleno.

8. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción I, de la Ley de Amparo, puesto que fue formulada por los integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito (fojas 1 y 2 ídem).

9. TERCERO.—Consideraciones de los criterios contendientes. Con el fin de resolver lo conducente sobre el tema de esta contradicción, se analizarán las consideraciones y el contexto en que se resolvieron los asuntos que dieron lugar a la presente contradicción.

10. CRITERIO EMITIDO POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. Al resolver el recurso de reclamación 39/2019, ese órgano determinó, en lo conducente:

"Estudio. Los agravios son **inoperantes**.

"Sin embargo, antes de exponer las consideraciones que sustentan la anterior conclusión, es necesario efectuar una breve reseña de los principales **antece-**
dentes que se desprenden de las constancias y anexos que integran la revisión fiscal 89/2019, de la que proviene el presente recurso de reclamación, a las cuales se confiere valor probatorio pleno, por tratarse de documentos públicos,



tal como lo disponen los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo vigente, como ésta lo previene en su 2o. numeral.

"Así las cosas, conviene puntualizar que la Magistrada presidenta de la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, hizo llegar a este órgano jurisdiccional el recurso de revisión fiscal que hizo valer la paraestatal denominada *****, por conducto de su apoderado *****, en contra de la sentencia pronunciada por dicha Sala Regional el ocho de mayo del año en curso, al resolver en definitiva el juicio de nulidad identificado con el número de expediente *****, de su índice, el cual fue promovido por la diversa persona moral denominada *****, aquí recurrente, contra actos de la empresa de participación estatal mayoritaria previamente identificada, que figuró como parte demandada.

"Al proveer sobre el referido medio de impugnación y, desde luego, con base en la información obtenida de los autos que integran el juicio contencioso administrativo de origen, el Magistrado presidente de este Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito emitió el proveído de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, en el que admitió a trámite el medio de impugnación que se comenta, ordenando su registro con el número de toca 89/2019.

"Pues bien, la anterior determinación de presidencia constituye la materia de análisis en el presente recurso de reclamación.

"Ahora bien, en el único apartado de agravios del medio de impugnación que se atiende, el representante legal de la directa recurrente *****, medularmente expone que fue indebidamente admitida a trámite la revisión fiscal hecha valer por el apoderado de la paraestatal que figura como demandada en el juicio contencioso administrativo de origen, debido a que quien acudió en su representación no justificó ser el encargado de su defensa jurídica, ni tener las facultades necesarias para interponer el aludido medio de impugnación a nombre de aquélla y, por ende, carece de la legitimación necesaria para ello.

"Para sostener lo fundado de su postura en ese sentido, invoca a su favor la jurisprudencia PC.III.A. J/32 A (10a.) del Pleno en Materia Administrativa de



este Tercer Circuito, que se encuentra visible en la página 1369 del Libro 48, noviembre de 2017, Tomo II, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2015642, bajo el título y contenido siguientes:

"REVISIÓN FISCAL. EL APODERADO GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS DE FONATUR CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V. (EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA) CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO. Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el recurso de revisión fiscal constituye un medio de defensa excepcional a favor de las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo, cuya procedencia se condiciona a que lo interponga la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica; por tanto, esa representación especialísima creada así por el legislador, es la única forma de acreditar la legitimación para interponer el recurso. Sobre esa base, el apoderado general para pleitos y cobranzas de Fonatur Constructora, S.A. de C.V., empresa de participación estatal mayoritaria, carece de legitimación para interponer el aludido medio de defensa, en tanto que la representación de la autoridad sólo surte efectos cuando ésta ejerce actos como ente moral privado, y no como ente moral público que le compete, como son aquellos impugnados en el juicio contencioso administrativo; de ahí que si el fallo definitivo le es adverso a esa entidad paraestatal, el apoderado o mandatario no está legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal por más amplio que sea el mandato relativo, pues esa facultad está reservada a la unidad encargada de su defensa jurídica.'

"Con base en este último criterio jurisprudencial y en lo previsto por el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el actual recurrente continúa diciendo que quien se ostenta como apoderado de la paraestatal mencionada, carece de la legitimación indispensable para promover el presente recurso de revisión fiscal, sobre todo, porque no refiere ni demuestra ser el titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la referida empresa de participación estatal mayoritaria y, de hecho, omite citar las disposiciones legales que, en su caso, lo facultan para interponer dicho mecanismo de defensa, además de que, explica, un mero apoderado o mandatario de la autoridad demandada, amparado en un contrato basado en el derecho civil, no puede representar los intereses de una entidad paraestatal, debido a que la representación pública basada en acuerdos de voluntades resulta contraria a



los principios de legalidad y seguridad jurídica que deben caracterizar a los actos de autoridad y, en todo caso, debió tenerse en cuenta el contenido del artículo 5o., tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece que la representación de las autoridades corresponde a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, en términos de lo dispuesto por el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivos y, de ser el caso, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales (sic).

"Dichos argumentos son **inoperantes**.

"Lo anterior es así, porque exceden los temas que el Magistrado presidente debe examinar al decidir sobre la admisión de algún recurso, de manera que no se justifica el estudio de la legalidad del acuerdo recurrido a la luz de temas que no tiene obligación de estudiar; es decir, en el acuerdo de admisión recurrido, el presidente de este Tribunal Colegiado se encuentra impedido para desechar el recurso de revisión fiscal del que deriva la presente reclamación, con base en las razones que aduce el recurrente, porque el análisis de la legitimación de la persona que interpone ese recurso, según las facultades otorgadas en un poder general para pleitos y cobranzas de una empresa de participación estatal mayoritaria, corresponde a un aspecto que no es de inmediata apreciación.

"En efecto, el artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:

"Artículo 41. Son atribuciones de los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito:

"...

"III. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución. En caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que el secretario respectivo dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que estime procedente; ...'

"Del transcrito numeral se desprende que es atribución del presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, calificar la procedencia del recurso y admitirlo o



desecharlo, así como dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal, hasta ponerlos en estado de resolución.

"En ese sentido, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito sólo tiene facultades legales para calificar la procedencia de algún recurso con base en los elementos documentales a su alcance, para estar en condiciones de dictar una decisión fundada y motivada sobre su admisión o desecharlo, pero ese análisis, por ejemplo, se emprende sobre aspectos formales que trasciendan a la procedencia del recurso como son, entre otros, la extemporaneidad, la falta de firma o de legitimación, por no ser parte en el juicio de origen del que deriva la sentencia recurrida, toda vez que dichas cuestiones son de inmediata apreciación; razón por la cual, no puede examinar, al decidir sobre la admisión de algún recurso, si la persona que interpone el recurso de revisión fiscal, según las facultades otorgadas en un poder general para pleitos y cobranzas de una empresa de participación estatal mayoritaria, tiene o no legitimación para ello; o bien, si es o no aplicable la referida jurisprudencia PC.III.A. J/32 A (10a.), del Pleno en Materia Administrativa de este Tercer Circuito, del rubro (sic): 'REVISIÓN FISCAL. EL APODERADO GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS DE FONATUR CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V. (EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA) CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO.', y los diversos criterios judiciales citados para apoyar sus argumentos.

"Por lo tanto, es evidente que el análisis pormenorizado le compete realizarlo al Pleno de este tribunal, al momento de resolver en el fondo, el recurso de revisión fiscal del que deriva esta reclamación, pues en esa resolución deben valorarse en forma integral, todos los elementos de convicción que se alleguen a fin de resolver la litis.

"No es (sic) obstáculo a la anterior determinación, las jurisprudencias 2a./J. 139/2006 y 2a./J. 252/2007 (registros IUS 174003 y 170456), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, 'Tomo XXIV, octubre de 2006' y 'Tomo XXVII, enero de 2008', páginas trescientos ochenta y uno y cuatrocientos sesenta, que dicen:

"REVISIÓN. LA CALIFICACIÓN DE SU PROCEDENCIA SE LIMITA AL EXAMEN DE ASPECTOS FORMALES QUE TRASCIENDAN A ELLA. De acuerdo con el



artículo 90, primer párrafo, de la Ley de Amparo, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar la procedencia de la revisión con base en las constancias enviadas por el Tribunal Colegiado de Circuito o por el Juez de Distrito, según corresponda, para emitir una determinación fundada y motivada sobre su admisión o desechamiento, pero el estudio está limitado a los aspectos formales que trasciendan a la procedencia del recurso como, entre otros, la extemporaneidad, la falta de firma o de legitimación, la declaración de que el fallo recurrido adquirió la calidad de cosa juzgada, o bien, porque en el juicio de amparo directo no exista algún problema de inconstitucionalidad o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, dado que éstas son cuestiones de inmediata apreciación; pero no puede estudiar aspectos de fondo, como el examen de los agravios expuestos por la parte recurrente y arribar a la conclusión de que son inoperantes o infundados, aun bajo la premisa de que notoriamente lo sean, pues estimar lo contrario conllevaría a extremos que no están previstos en el artículo citado, además de no resultar congruente con el sistema de facultades para resolver los asuntos que impera en el juicio de garantías.’

“RECURSO DE REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SÓLO TIENE FACULTADES LEGALES PARA DESECHARLO POR ASPECTOS FORMALES. El artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el recurso de revisión contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo debe tramitarse conforme a las reglas que la Ley de Amparo fija para la revisión en amparo indirecto. En ese tenor, acorde con los artículos 90, primer párrafo, de la Ley citada y 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito tiene facultades legales para calificar la procedencia del recurso de revisión contencioso administrativo con base en los elementos documentales a su alcance, para estar en condiciones de dictar una decisión fundada y motivada sobre su admisión o desechamiento, pero ese análisis se limita a aspectos formales que trasciendan a la procedencia del recurso como son, entre otros, la extemporaneidad, la falta de firma o de legitimación, o la declaración de que el fallo recurrido es cosa juzgada, toda vez que dichas cuestiones son de inmediata apreciación; así, no puede estudiar aspectos de fondo, como lo es, si el recurso reúne las características de importancia y trascendencia o si los agravios



expuestos por la inconforme son ineficaces, aun cuando el referido medio de defensa notoriamente adoleciera de esas irregularidades.'

"Lo anterior es así, en razón de que si bien es cierto refieren que la falta de legitimación constituye un aspecto formal que trasciende a la procedencia del recurso y que es una cuestión de inmediata apreciación; también lo es, que dicho análisis se concreta a examinar si quien interpone el recurso es o no parte en el juicio de origen del que deriva la sentencia recurrida; pero de ninguna manera a decidir, si la persona que interpone el recurso de revisión fiscal, según las facultades otorgadas en un poder general para pleitos y cobranzas de una empresa de participación estatal mayoritaria, tiene o no legitimación para ello.

"Por lo anterior, es que se estiman inoperantes los agravios, por exceder la materia del recurso; porque en términos del artículo 104, párrafo primero, de la Ley de Amparo, la materia del recurso de reclamación está limitada por los fundamentos del acuerdo recurrido y los agravios expresados en su contra, los que deben estar encaminados a impugnarlos, o bien, a controvertir la omisión en que hubiera incurrido el Magistrado presidente en cuanto al examen de aspectos formales que debió tener en cuenta; pero esa materia no comprende aspectos ajenos a los indicados, por lo que si los agravios se refieren a temas que no forman parte de la materia del recurso de reclamación deben declararse inoperantes.

"Cabe precisar que el hecho de que se declaren inoperantes los agravios expresados en este recurso, al exceder la materia del mismo por referirse a cuestiones diversas a las que el Magistrado presidente debe examinar al decidir sobre su admisión, no impide que al resolverlo se examinen, o incluso reexaminen, con mayor detenimiento, atendiendo, si fuera procedente, los planteamientos que expresen las partes, o bien oficiosamente, las cuestiones relativas a su oportunidad, procedencia y legitimación del recurrente, de tal suerte que la declaración de inoperancia de los agravios en modo alguno significa dejar en estado de indefensión al recurrente.

"En consecuencia, al desestimarse los agravios hechos valer, lo procedente **es declarar infundado el recurso de reclamación que se analiza y confirmar el acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve**, dictado por el



Magistrado presidente de este Tribunal Colegiado de Circuito en el toca de revisión fiscal 89/2019.

"Este Tribunal Colegiado no desatiende que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito resolvió el recurso de reclamación 37/2019, en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, el cual se determinó fundado, porque el apoderado de la empresa de participación estatal mayoritaria carece de legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal, esto es, dicho órgano colegiado determinó implícitamente que ese estudio sí es materia del aludido recurso; mientras que en esta ejecutoria se concluyó lo contrario.

"En consecuencia, como en este asunto existen conclusiones encontradas respecto a la solución del mismo tema, referente a la materia de estudio en el recurso de reclamación, entonces, de conformidad con los artículos 225, 226, fracción III, y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, ante la posible contradicción de criterios encontrada por este Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con lo resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado homólogo, **denúnciese al Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito. ...**"

11. CRITERIO EMITIDO POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. Al resolver el recurso de reclamación 37/2019, dicho tribunal consideró, también en la parte que interesa:

"ESTUDIO DE AGRAVIOS.

"En la medida y para los efectos que más adelante se precisarán, resultan **sustancialmente fundados los agravios que hace valer el representante legal de la directa recurrente *******, **Sociedad Anónima de Capital Variable, en su reconocida calidad de opositora en la revisión fiscal 69/2019, del índice de este tribunal**, como se pondrá de manifiesto a continuación.

"Sin embargo, antes de exponer las consideraciones que sustentan la anterior conclusión, es necesario efectuar una **breve reseña de los principales antecedentes que se desprenden de las constancias y anexos que integran la revisión**



fiscal 69/2019, de la que proviene el presente recurso de reclamación, a las cuales se confiere valor probatorio pleno, por tratarse de documentos públicos, tal como lo disponen los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo vigente, como ésta lo previene en su 2o. numeral.

"Así las cosas, conviene puntualizar que mediante oficio número *****, de ocho de agosto de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente de la Primera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, hizo llegar a este órgano jurisdiccional el recurso de revisión fiscal que hizo valer la paraestatal denominada *****, por conducto de su apoderado ***** , en contra de la sentencia pronunciada por dicha Sala Regional el veinticuatro de mayo del año en curso, al resolver en definitiva el juicio de nulidad identificado con el número de expediente *****, de su índice, el cual fue promovido por la diversa persona moral denominada ***** , aquí recurrente, contra actos de la empresa de participación estatal mayoritaria previamente identificada, que figuró como parte reo.

"Al proveer sobre el referido medio de impugnación y, desde luego, con base en la información obtenida de los autos que integran el juicio contencioso administrativo de origen, el Magistrado presidente de este Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, emitió el proveído de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, en el que admitió a trámite el medio de impugnación que se comenta, ordenando su registro con el número de toca 69/2019.

"Pues bien, la anterior determinación de presidencia constituye la materia de análisis en el presente recurso de reclamación.

"Ahora bien, en el único apartado de agravios del medio de impugnación que se atiende, e inmediatamente después de exponer un apartado especial de procedencia del recurso, el representante legal de la directa recurrente *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, medularmente expone que fue indebidamente admitida a trámite la revisión fiscal hecha valer por el apoderado de la paraestatal que figura como demandada en el juicio contencioso administrativo de origen, debido a que quien acudió en su representación no justificó ser el encargado de su defensa jurídica, ni tener las facultades necesarias



para interponer el aludido medio de impugnación a nombre de aquélla y, por ende, **carece de la legitimación necesaria para ello.**

"Para sostener lo fundado de su postura en ese sentido, **invoca a su favor la jurisprudencia PC.III.A. J/32 A (10a.), del Pleno en Materia Administrativa de este Tercer Circuito**, que se encuentra visible en la página 1369 del Libro 48, noviembre de 2017, Tomo II, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, **con número de registro digital: 2015642**, bajo el título y contenido siguientes:

"REVISIÓN FISCAL. EL APODERADO GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS DE FONATUR CONSTRUCTORA, S. A. DE C. V. (EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA) CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO. Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el recurso de revisión fiscal constituye un medio de defensa excepcional a favor de las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo, **cuya procedencia se condiciona a que lo interponga la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica**; por tanto, esa representación especialísima creada así por el legislador, es la única forma de acreditar la legitimación para interponer el recurso. Sobre esa base, **el apoderado general para pleitos y cobranzas de Fonatur Constructora, S.A. de C.V., empresa de participación estatal mayoritaria, carece de legitimación para interponer el aludido medio de defensa, en tanto que la representación de la autoridad sólo surte efectos cuando ésta ejerce actos como ente moral privado, y no como ente moral público que le compete, como son aquellos impugnados en el juicio contencioso administrativo**; de ahí que si el fallo definitivo le es adverso a esa entidad paraestatal, **el apoderado o mandatario no está legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal por más amplio que sea el mandato relativo**, pues esa facultad está reservada a la unidad encargada de su defensa jurídica."

"Con base en este último criterio jurisprudencial –que resulta de observancia obligatoria para este Tribunal Colegiado de Circuito en términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo vigente, por haber emanado del Pleno en Materia Administrativa de este Circuito–, **el actual recurrente continúa diciendo que quien se ostenta como apoderado de la paraestatal mencionada, carece de la legitimación indispensable para promover el presente**



recurso de revisión fiscal, sobre todo, porque no refiere ni demuestra ser el titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la referida empresa de participación estatal mayoritaria y, de hecho, omite citar las disposiciones legales que, en su caso, lo facultan para interponer dicho mecanismo de defensa, además de que, explica, **un mero apoderado o mandatario de la autoridad demandada, amparado en un contrato basado en el derecho civil, no puede representar los intereses de una entidad paraestatal, debido a que la representación pública basada en acuerdos de voluntades resulta contraria a los principios de legalidad y seguridad jurídica que deben caracterizar a los actos de autoridad** y, en todo caso, debió tenerse en cuenta el contenido del artículo 5o., tercer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, **la representación de las autoridades exclusivamente debe corresponder a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica**, en términos de lo dispuesto por el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivos y, de ser el caso, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

"Todo lo cual resulta **sustancialmente fundado**, como enseguida se pasa a demostrar.

"Para evidenciarlo así, **es indispensable traer a la vista el contenido del artículo 63, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**, que dice:

"**Artículo 63.** Las **resoluciones emitidas** por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las **Salas Regionales** que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado **y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica** o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:



"..."

"Como puede apreciarse, el texto de la norma transcrita es determinante en cuanto a que la revisión fiscal sólo puede ser interpuesta por la autoridad demandada, a través de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica.

"Lo anterior obedece, a que resulta de explorado derecho que el referido medio de impugnación **constituye un medio de defensa de naturaleza excepcional, establecido a favor de quienes figuran como autoridades demandadas en los juicios contenciosos administrativos, para que puedan combatir las sentencias que les resulten adversas**; de tal suerte, que el legislador condicionó su procedencia a que se demuestre la legitimación de quien acude a representar los intereses de tales autoridades, **mediante la exigencia de que sea indefectiblemente interpuesto por conducto de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la dependencia u organismo de que se trate**.

"Asimismo, es indispensable poner de relieve que la representación de una autoridad o empresa de participación estatal mayoritaria, a través de un apoderado general para pleitos y cobranzas, cobra aplicación de manera exclusiva cuando aquellos entes actúan como personas morales de derecho privado; en cambio, tratándose de la impugnación de las sentencias que se emitan en los juicios de nulidad ventilados ante las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debe ponderarse que las referidas autoridades actuaron en ejercicio del poder público que les compete, y no como entidades de derecho privado y, desde luego, es menester que se cumpla con la condición previamente expuesta, de que sea precisamente el encargado de la defensa jurídica de cada autoridad, quien interponga el referido medio de impugnación, pues de lo contrario no se justificará la legitimación necesaria para ello.

"Justamente por ello, se estima que en el caso concreto, **el apoderado de la paraestatal denominada *******, **carece de legitimación para hacer valer el presente recurso de revisión fiscal, como acertadamente lo expone la parte recurrente, debido a que aquél sólo figura como un mero representante de la empresa de participación estatal mayoritaria para efectos del derecho civil,**



pero dicha personalidad no puede bastar para tornar procedente la interposición de un recurso de revisión en contra de la sentencia dictada en un juicio donde su poderdante figuró como ente de derecho público, a pesar de que tenga facultades amplísimas para representarlo, pues lo cierto es que en términos de la normatividad especial aplicable, dicha legitimación sólo puede recaer en la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la entidad correspondiente.

"Es así, porque del contenido del artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,² se obtiene que la representación de las autoridades fiscales en el juicio de nulidad sólo corresponde a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica que resulte, en términos de la normatividad aplicable, que bien puede estar consignada en el reglamento o decreto que al efecto emita el Ejecutivo Federal, o bien, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, según sea el caso.

"En esas condiciones, es válido sostener, en términos de los recientemente invocados artículos 5o. y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que no era procedente admitir a trámite el recurso de revisión hecho valer por el apoderado de la paraestatal denominada *****, debido a que como se expuso a lo largo del presente considerando, el referido mandatario carece por completo de la legitimación necesaria para interponer el señalado medio de impugnación, en la medida (sic) que no se trata del titular de la unidad encargada de la defensa jurídica de dicha entidad paraestatal, puesto que no lo expresó así, ni justificó que tuviera dicha calidad, en su caso.

"Igualmente asiste razón a la parte recurrente, cuando asegura que en el caso **cobró exacta aplicación el criterio jurisprudencial recientemente citado, del Pleno en Materia Administrativa de este Tercer Circuito**, que lleva por

² "Artículo 5o.

"...

"La representación de las autoridades corresponderá a las unidades administrativas encargadas de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en su Reglamento o decreto respectivo y en su caso, conforme lo disponga la Ley Federal de (sic) Entidades Paraestatales. Tratándose de autoridades de las entidades federativas coordinadas, conforme lo establezcan las disposiciones locales. ..."



rubro (sic): 'REVISIÓN FISCAL. EL APODERADO GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS DE FONATUR CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V. (EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA) CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO.', pues como se puso de relieve en esta ejecutoria, el supuesto analizado en la especie, es idéntico al tópico abordado en la contradicción de tesis de que se trata y, desde luego, no puede sino establecerse lo fundado de los agravios propuestos para estimar que el apoderado de la referida empresa de participación estatal mayoritaria carece de legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal.

"Consecuentemente, ante lo fundado de los agravios propuestos por la parte recurrente, **lo que procede es declarar fundado el presente recurso de reclamación y revocar el acuerdo recurrido, de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, para que en su lugar se deseche el recurso de revisión fiscal de que se trata**, ante la destacada falta de legitimación de quien acudió en representación de la entidad denominada ***** ..."

12. CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Para constatar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, es necesario que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho y aun cuando alguno de los criterios en cuestión se sostenga de manera implícita, siempre que en este último supuesto pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso.

13. Lo anterior con base en las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 y P./J. 93/2006, con registros digitales: 164120 y 169334, respectivamente, que dicen, en ese orden:

"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."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios 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."

14. En el caso concreto, la contradicción existe porque el Quinto Tribunal Colegiado consideró que en el auto de presidencia es factible advertir la falta de legitimación del recurrente pero no en todos los casos, sino sólo en aquellos



en que se establece que no es parte en el juicio de origen del que deriva la sentencia recurrida, toda vez que se trata de una cuestión de inmediata apreciación, pero no puede examinar, al decidir sobre la admisión de algún recurso, si la persona que interpone el recurso de revisión fiscal, según las facultades otorgadas en un poder general para pleitos y cobranzas de una empresa de participación estatal mayoritaria, tiene o no legitimación para ello, ni tampoco si es o no aplicable la jurisprudencia PC.III.A. J/32 A (10a.), del Pleno en Materia Administrativa de este Tercer Circuito, del rubro (sic): "REVISIÓN FISCAL. EL APODERADO GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS DE FONATUR CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V. (EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA) CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO."

15. En cambio, el Séptimo Tribunal Colegiado implícitamente arribó a una conclusión contraria, pues consideró ilegal el auto recurrido, en razón de que el apoderado de la referida empresa de participación estatal mayoritaria carecía de legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal, esto es, estimó que esa legitimación sí debía ser materia de análisis en auto de presidencia, con independencia de que el clausulado del poder en cuestión le otorgara esa potestad, entre otras razones, en aplicación de la jurisprudencia PC.III.A. J/32 A (10a.), del Pleno en Materia Administrativa de este Tercer Circuito.

16. De ahí que la contradicción no radica en cuanto a si en los casos en estudio la autoridad está legitimada o no para interponer el recurso, sino en cuanto a la factibilidad de que ese estudio se realice o no en auto de presidencia.

17. De igual forma, debe precisarse que el estudio de esta contradicción no se limitará exclusivamente al caso específico contemplado en la jurisprudencia cuya aplicación se planteó en los recursos analizados por los tribunales contendientes, concretamente, la PC.III.A. J/32 A (10a.) sustentada por este Pleno de Circuito, sino que se considera pertinente establecer si el estudio de la legitimación de la autoridad recurrente puede o no llevarse a cabo por el presidente del Tribunal Colegiado en todos los casos; ello con sustento en el artículo 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, máxime que de esa forma se otorga mayor seguridad jurídica a los justiciables.

18. Apoya esta consideración, en lo conducente y por las razones que informa, la tesis aislada 2a. V/2016 (10a.), registro digital: 2011246, cuyo contenido es:



"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."

19. QUINTO.—Estudio de fondo de la contradicción. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, que a continuación se desarrolla:

20. El artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

"Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

" ...

"III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra



de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; ..."

21. En tanto que el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone, en lo conducente:

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

" ...

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

" ...

"Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."

22. Al desentrañar el alcance de este último precepto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que existen dos sistemas de legitimación en el recurso: el general, en que la autoridad demandada puede interponer el recurso pero por conducto de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, y otro específico, en que esa legitimación



recae en las autoridades establecidas en las disposiciones aplicables, que en el caso del citado artículo 63, serían, según sea el caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria por conducto de su titular o por quien pueda suplirlo y las entidades federativas respectivas que hayan intervenido como parte en el juicio correspondiente, tratándose de aquellas coordinadas en materia de ingresos federales, según se desprende de las tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2012 (10a.) y 2a./J. 122/2017 (10a.), registros digitales: 2002643 y 2015095, que dicen, respectivamente:

"REVISIÓN FISCAL. EL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE NULIDAD QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES FISCALES DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA COORDINADA EN INGRESOS FEDERALES. Del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan dos sistemas de legitimación del recurso de revisión fiscal distintos, según las características de la resolución impugnada en sede común: 1. El general, referido a las resoluciones impugnadas no emitidas por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales; y, 2. El específico, relacionado con resoluciones que provienen de las indicadas autoridades. En el primer supuesto, la autoridad demandada puede impugnar la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en revisión fiscal, pero a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica; mientras que en el segundo, la legitimación recae en el Servicio de Administración Tributaria por conducto de su titular o por quien pueda suplirlo, y en las entidades federativas respectivas que hayan intervenido como parte en el juicio correspondiente. En ese tenor, el jefe del Servicio de Administración Tributaria tiene legitimación para interponer la revisión fiscal contra sentencias dictadas en juicios de nulidad que versen sobre resoluciones emitidas por autoridades fiscales de una entidad federativa coordinada en ingresos federales."

"REVISIÓN FISCAL. LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER DICHO RECURSO EN LOS DIVERSOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 63, PÁRRAFO PRIMERO, Y DE LAS FRACCIONES I A III, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. El párrafo primero del precepto citado, establece un supuesto genérico



de procedencia del recurso de revisión fiscal que atiende a la posibilidad de impugnar las resoluciones o sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin dar facultades exclusivas a determinada autoridad para interponerlo, por lo que cualquiera de las que fueron parte en el juicio contencioso puede hacerlo valer, incluso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; mientras que las fracciones I a III del artículo 63 invocado, prevén supuestos específicos para que la Secretaría indicada, como uno de los sujetos legitimados, pueda hacerlo valer, de manera que dicho supuesto es complementario y no excluyente de la hipótesis genérica del párrafo primero, en tanto que en éste no se limita la legitimación procesal para la autoridad que puede interponer el recurso, sino que de manera genérica, se menciona que puede hacerlo la 'autoridad', a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica y, asimismo, se alude al 'recurrente', lo que permite inferir que es cualquier autoridad que sea parte en el juicio contencioso administrativo, en su calidad de demandante o demandada, con inclusión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues dado su carácter de parte dentro del juicio, está legitimada para interponer el recurso de revisión, cuando el asunto actualice alguno de los supuestos de las fracciones referidas y también puede hacerlo, en el caso de la fracción III, cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa [inciso a)]; la determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones [inciso b)]; la competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación [inciso c)]; violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo [inciso d)]; violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias [inciso e)]; y las que afecten el interés fiscal de la Federación [inciso f)]."

23. Incluso, la misma Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha establecido la posibilidad de que esa representación se establezca en acuerdos delegatorios de facultades, según se consigna en la tesis aislada 2a. XCII/2010, registro digital: 163552, que informa:

"REVISIÓN FISCAL. LOS ACUERDOS DELEGATORIOS DE FACULTADES CONFIEREN LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO A LOS FUNCIONARIOS QUE SEÑALEN PARA LA DEFENSA JURÍDICA DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD, SIEMPRE Y CUANDO HAYAN SIDO EXPEDIDOS POR QUIEN TENGA ESAS ATRIBUCIONES. Si el marco normativo



aplicable a una institución o dependencia faculta a quien la represente o a las autoridades encargadas de su defensa jurídica para expedir acuerdos en los que deleguen estas atribuciones, deben ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, hecho lo cual, se confiere legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo a las autoridades o funcionarios designados en el acuerdo; en virtud de que no se trata de un acto de naturaleza administrativa, ya que no tiende a regular el funcionamiento interno de la institución o dependencia de la que provengan, ni reglamenta, regula o establece cuestiones de tipo administrativo en determinadas áreas que la integren, sino que es un instrumento jurídico que contiene una delegación de facultades de defensa jurídica."

24. Este Pleno de Circuito también ha establecido criterios en los cuales ha analizado diversas disposiciones legales a fin de dilucidar conforme a ese sistema dual de legitimación a quién corresponde interponer el recurso de revisión fiscal en determinados supuestos, según se establece en la tesis PC.III.A. J/67 A (10a.), registro digital: 2019270, así como la analizada en los criterios contendientes (sic) PC.III.A. J/32 A (10a.), registro digital 2015642, cuyo contenido es útil transcribir:

"REVISIÓN FISCAL. EL APODERADO GENERAL JUDICIAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL CARECE DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONER ESE RECURSO EN REPRESENTACIÓN DE LAS JEFATURAS DELEGACIONALES DE SERVICIOS JURÍDICOS. De la interpretación sistemática del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en relación con los diversos 3o., fracción II, inciso e), 75, fracciones XII y XXII, último párrafo, 78, fracción VI y 145 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, se colige que el apoderado general judicial para pleitos y cobranzas de dicho Instituto carece de legitimación para interponer el recurso de revisión fiscal, en representación de las Jefaturas Delegacionales de Servicios Jurídicos, pues no tiene facultad alguna para hacerse cargo de su defensa jurídica, porque al tenor de los preceptos legales citados, las resoluciones emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por la autoridad demandada a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica; además, las propias normas prevén las facultades de la Dirección Jurídica y de la Coordinación de



Asuntos Contenciosos, especialmente la de velar por la defensa contenciosa en los asuntos que puedan afectar sus intereses, al disponer expresamente que el titular de la Jefatura Delegacional de Servicios Jurídicos tendrá la representación del Consejo Consultivo Delegacional, del Delegado, del Subdelegado, de las Oficinas para Cobro del Instituto y de las demás autoridades delegacionales demandadas de su circunscripción territorial, como unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, ante el Tribunal mencionado y podrá interponer, ante el Tribunal Colegiado de Circuito, el recurso de revisión contra sentencias y resoluciones del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa."

"REVISIÓN FISCAL. EL APODERADO GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS DE FONATUR CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V. (EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA) CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO. Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el recurso de revisión fiscal constituye un medio de defensa excepcional a favor de las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo, cuya procedencia se condiciona a que lo interponga la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica; por tanto, esa representación especialísima creada así por el legislador, es la única forma de acreditar la legitimación para interponer el recurso. Sobre esa base, el apoderado general para pleitos y cobranzas de Fonatur, Constructora, S.A. de C.V., empresa de participación estatal mayoritaria, carece de legitimación para interponer el aludido medio de defensa, en tanto que la representación de la autoridad sólo surte efectos cuando ésta ejerce actos como ente moral privado, y no como ente moral público que le compete, como son aquellos impugnados en el juicio contencioso administrativo; de ahí que si el fallo definitivo le es adverso a esa entidad paraestatal, el apoderado o mandatario no está legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal por más amplio que sea el mandato relativo, pues esa facultad está reservada a la unidad encargada de su defensa jurídica."

25. Ahora bien, en términos del artículo 104, fracción III, de la Constitución Federal, transcrito en párrafos precedentes, para la tramitación del recurso de revisión fiscal se debe atender a la regulación específica que la Ley de Amparo consigna para el recurso de revisión, cuyo artículo 91 dispone:

"Artículo 91. El presidente del órgano jurisdiccional, según corresponda, dentro de los tres siguientes días a su recepción calificará la procedencia del recurso y lo admitirá o desechará."



26. Igualmente, el artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece, en lo conducente:

"Artículo 41. Son atribuciones de los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito:

"...

"III. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución. En caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que el secretario respectivo dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que estime procedente."

27. En relación con el tema, existe la jurisprudencia 2a./J. 252/2007, registro digital: 170456, a la cual se refirió expresamente el Quinto Tribunal Colegiado y que se considera aplicable al caso, por analogía, cuyo contenido es pertinente transcribir de nueva cuenta:

"RECURSO DE REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SÓLO TIENE FACULTADES LEGALES PARA DESECHARLO POR ASPECTOS FORMALES. El artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el recurso de revisión contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo debe tramitarse conforme a las reglas que la Ley de Amparo fija para la revisión en amparo indirecto. En ese tenor, acorde con los artículos 90, primer párrafo, de la Ley citada y 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito tiene facultades legales para calificar la procedencia del recurso de revisión contencioso administrativo con base en los elementos documentales a su alcance, para estar en condiciones de dictar una decisión fundada y motivada sobre su admisión o desechamiento, pero ese análisis se limita a aspectos formales que trasciendan a la procedencia del recurso como son, entre otros, la extemporaneidad, la falta de firma o de legitimación, o la declaración de que el fallo recurrido es cosa juzgada, toda vez que dichas cuestiones son de inmediata apreciación; así, no puede estudiar aspectos de fondo, como lo es, si el recurso reúne las características de importancia y trascendencia o si los agravios expues-



tos por la inconforme son ineficaces, aun cuando el referido medio de defensa notoriamente adoleciera de esas irregularidades."

28. Como se observa, el artículo 91 de la Ley de Amparo establece una regla general sobre la calificación de la procedencia del recurso que debe realizar el presidente del Tribunal Colegiado, a fin de admitirlo o desecharlo, en tanto que del diverso 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se desprenden los supuestos de excepción cuando "*estime dudoso o trascendente algún trámite*", en que la resolución correspondiente debe ser tomada por el Tribunal Colegiado en Pleno.

29. A su vez, aunque analizando el artículo 90 de la Ley de Amparo abrogada, y el transcrito 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la legitimación es un aspecto formal que puede ser analizado en el auto de presidencia, por ser de inmediata apreciación, sin embargo, conforme al segundo de los preceptos citados, ese análisis específico debe circunscribirse a cuestiones claras y que no impliquen un estudio profundo, pues las cuestiones dudosas o de trascendencia deben ser resueltas por el Pleno del Tribunal Colegiado.

30. Con base en las anteriores premisas, se estima que la legitimación de quien interpone un recurso es una cuestión que, por regla general, puede ser examinada por el presidente del Tribunal Colegiado, tanto para establecer si es parte en el procedimiento, como la representación que tiene para interponer el recurso, ya que son aspectos que, también por regla general, son de inmediata apreciación.

31. No obstante esta regla general, existirán supuestos de excepción, en los cuales será necesario un análisis más exhaustivo y complejo para justificar la conclusión de que la parte recurrente carece de legitimación, como cuando se requiera atender un cúmulo importante de disposiciones tanto legales como reglamentarias o estatutarias, interpretar el contenido o alcance de tales disposiciones, ponderar su aplicabilidad en cuanto a jerarquía, vigencia temporal, la especialidad de las mismas a fin de determinarse cuál es la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada, quién debe representar a las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, los casos de su-



plencia por ausencia, verificar si esa legitimación recae en alguna autoridad expresamente designada en las disposiciones aplicables, la existencia de acuerdos delegatorios de facultades, entre otros casos, en los cuales podrá existir duda sobre el sistema de legitimación que resulta aplicable, hipótesis en las cuales, por su dificultad y trascendencia, serán propios de la sentencia que dicte el Tribunal Colegiado en Pleno, no de un auto en que, como se indicó, los aspectos a analizar deben ser de apreciación inmediata.

32. De esta forma, habrá casos en que ese aspecto será de fácil apreciación, como por ejemplo, cuando comparece directamente la autoridad demandada en el juicio de nulidad a interponer el recurso y no por conducto de la unidad encargada de su defensa jurídica.

33. Al respecto, es ilustrativa la tesis 2a./J. 59/2001, con registro digital: 188096, cuyo rubro y texto son:

"REVISIÓN FISCAL. LAS AUTORIDADES DEMANDADAS EN EL JUICIO DE NULIDAD CARECEN DE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERPONERLA (ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN). De la interpretación causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, se advierte que el recurso de revisión se estableció como un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales y por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), a favor de las autoridades que obtuvieran un fallo adverso en los juicios de nulidad. Sin embargo, con el objeto de que dicho medio de impugnación se interpusiera con la formalidad y exhaustividad que requerían los asuntos respectivos y con el fin de asegurar la adecuada defensa de las referidas autoridades, el legislador ordinario estimó necesario que fuera la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica la que promoviera el citado medio de impugnación, por ser ésta la que cuenta con el personal capacitado y con los elementos necesarios para tal efecto, salvo que la resolución reclamada en el juicio de nulidad hubiera sido emitida por entidades federativas coordinadas en ingresos federales pues, en estos casos, el recurso de revisión deberá promoverse por el secretario de Hacienda y Crédito Público, o por quien deba suplirlo en caso de ausencia. Por tanto, es inconcuso que las autoridades demandadas en el juicio de nulidad carecen de legitimación proce-



sal para interponerlo, dado que la facultad que les fue conferida para impugnar la legalidad de las resoluciones definitivas emitidas por las Salas del citado tribunal, necesariamente deben ejercerla por conducto del órgano administrativo encargado de su defensa jurídica."

34. Cabe aclarar que si bien esta tesis interpreta el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación lo cierto es que el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es de similar contenido en la parte que se analizó la regla de que fuera la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada la que promoviera el citado medio de impugnación.

35. Otro caso en que pudiera ser de inmediata constatación sería aquel en que el recurso se interponga por un apoderado, dado que existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la que se puede advertir que en ningún caso un apoderado estará legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal.

36. En efecto, al resolver la contradicción de tesis 266/2010, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió lo siguiente:

"En efecto, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no autoriza la representación de las autoridades a través del apoderado a mandatario, para efectos de la interposición del recurso de revisión, pues tal ordenamiento exige que quien formule dicho medio de defensa sea la unidad encargada de la defensa jurídica de la autoridad recurrente."

37. De esa contradicción derivó la jurisprudencia 2a./J. 144/2010, con registro digital: 163006, de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN FISCAL. EL APODERADO GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO. El artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece el recurso de revisión fiscal como un medio de defensa excepcional en favor de las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo, en contra de las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa funcionando



en Pleno o en Salas; asimismo, su procedencia se condiciona, entre otros requisitos procesales, a que la autoridad recurrente esté legitimada para ello, lo que no puede acreditarse mediante poder o mandato alguno, sino únicamente por ser la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las demandadas, por lo que actúa en su representación, según lo prevean el reglamento, decreto o la Ley Federal de Entidades Paraestatales, conforme a lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; de ahí que el apoderado general para pleitos y cobranzas del Instituto Nacional de Antropología e Historia carece de legitimación para interponer el recurso en cita."

38. Tampoco se requerirá de un estudio profundo cuando exista jurisprudencia que establezca la falta de legitimación de un determinado funcionario o unidad administrativa, puesto que no será necesario emprender ese estudio detallado y complejo a que se ha hecho alusión, simplemente bastará constatar que el recurso fue interpuesto por un funcionario que jurisprudencialmente se ha determinado que no es el encargado de la defensa jurídica de la autoridad o que no puede representarla.

39. En este aspecto se cita de manera ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 119/2007, con registro digital: 171920, de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN FISCAL. LOS ADMINISTRADORES LOCALES JURÍDICOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA CONTRA LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN LOS JUICIOS QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES FISCALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COORDINADAS EN INGRESOS FEDERALES. De los artículos 63, párrafos primero y segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente hasta el 31 de diciembre de 2006 y 24, fracción III, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se advierte una regulación confusa e incongruente respecto de la actuación de las autoridades hacendarias federales para impugnar las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal citado en los juicios mencionados, pues mientras el primero establece la legitimación del Servicio de Administración Tributaria para interponer la revisión fiscal, el segundo dispone que la promoción del indicado medio de defensa corresponde a los Administradores Locales Jurídicos, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Jefe del



Servicio de Administración Tributaria. Así las cosas, debe atenderse a la voluntad del legislador ordinario, en términos del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto remite a 'los casos que señalen las leyes', y no a lo previsto por el precepto reglamentario, de manera que como expresamente lo establece el invocado artículo 63, en los juicios de nulidad que versen sobre las resoluciones de mérito el recurso sólo puede interponerse por el Servicio de Administración Tributaria, a través del Jefe de dicho órgano desconcentrado o por quien deba suplirlo en caso de ausencia. Además, los Administradores Locales Jurídicos dependientes del referido Servicio no están legitimados para promover el recurso de revisión fiscal en el supuesto aludido, en primer lugar, porque el citado órgano desconcentrado no está facultado para representar al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunado a que tampoco es factible la representación por conducto de uno de sus órganos integrantes; y en segundo, debido a que conforme a los artículos 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, 19 de la Ley de Amparo y a los criterios jurisprudenciales establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no procede la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo, cuyas reglas son aplicables al trámite de la revisión fiscal."

40. Similar situación se presentaría en los casos en que, aun cuando en principio ese análisis requeriría un estudio minucioso, el mismo tribunal colegiado ya se haya pronunciado sobre la improcedencia del recurso cuando lo interpone cierta autoridad o representante, de forma tal que, aun sin constituir jurisprudencia, el estudio que emprenderá el presidente no será de primera mano sobre la aplicación o interpretación de ciertas normas, sino que simplemente se limitaría a constatar que se está en el supuesto previamente analizado por el Pleno del Tribunal Colegiado y, por ende, sería susceptible de apreciación inmediata, dado que ya conoce ese criterio y solamente lo repetiría.

41. En síntesis, si el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el recurso de revisión contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la misma Constitución y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo debe tramitarse conforme a las reglas que la Ley de Amparo fija para la revisión en amparo indirecto, entonces, debe atenderse a la regla general contenida en el artículo 91 de ese último ordenamiento, con las excepciones que se mencionan en el diverso 41, frac-



ción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los integrantes de este Pleno de Circuito consideran que, por regla general, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito tiene facultades legales para que, al calificar la procedencia del recurso de revisión fiscal, constate la legitimación de la autoridad promovente con base en los elementos documentales a su alcance.

42. Regla general que tendría como excepciones los casos en que exista duda sobre el tema o sea necesario realizar un estudio minucioso y profundo sobre las disposiciones legales aplicables a fin de establecer si quien comparece efectivamente está legitimado para interponer el recurso, ya sea por tratarse de la unidad encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada o por estar expresamente designada en la norma para interponer el recurso en determinados supuestos, o bien por cuestiones vinculadas con la determinación de quién debe suplir a dichas autoridades en su ausencia o con arreglo a acuerdos delegatorios de facultades que no hayan sido previamente analizados, entre otras cuestiones, lo cual daría lugar a que sea el Pleno del Tribunal Colegiado el que realice tal análisis.

43. SEXTO.—Tesis de jurisprudencia. Con fundamento en el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, cuya parte sustancial a continuación se redacta:

CRITERIO: Este Pleno de Circuito considera que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, por regla general, tiene facultades legales para que, al calificar la procedencia del recurso de revisión fiscal, constate la legitimación de la autoridad promovente con base en los elementos documentales a su alcance; salvo los casos en que sea necesario un análisis más exhaustivo por la complejidad, profundidad o trascendencia de ese estudio y que, por tanto, deba ser decidido por el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, como cuando se requiera atender un cúmulo importante de disposiciones tanto legales como reglamentarias o estatutarias, interpretar el contenido o alcance de tales disposiciones, ponderar su aplicabilidad en cuanto a jerarquía, vigencia temporal, la especialidad de las mismas a fin de determinar cuál es la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada, quién debe representar a las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, los casos de suplencia por ausencia, o la existencia de acuerdos delegatorios de facultades, entre otros.



En el entendido de que, cuando exista jurisprudencia aplicable al caso, o bien, criterio definido por el Pleno del Tribunal Colegiado en cuestión, su presidente estará en aptitud de determinar la improcedencia del recurso, pues en ese supuesto simplemente se limitará a constatar que se está en el supuesto previamente analizado en la jurisprudencia o por el Pleno del Tribunal Colegiado y, por ende, sería susceptible de apreciación inmediata.

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

45. PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

46. SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio precisado por este Pleno de Circuito que será reflejado en la tesis correspondiente.

Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuya votación se dividió en dos partes. Mayoría de seis votos por lo que hace a la existencia de la contradicción de tesis, con el voto en contra del Magistrado Salvador Murguía Munguía; y, en cuanto al fondo del asunto, por unanimidad de siete votos de los Magistrados René Olvera Gamboa (presidente), Salvador Murguía Munguía, Roberto Charcas León, Juan José Rosales Sánchez, Oscar Naranjo Ahumada, Moisés Muñoz Padilla y Jacob Troncoso Ávila (ponente).

Los nombrados Magistrados firman de manera electrónica en términos el segundo párrafo del artículo 50³ del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito; Acuerdo General 21/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y el diverso Acuerdo 25/2020 que reformó el artículo 1o. del acuerdo citado en primer (sic); así como en lo dispuesto por el artículo 41 Bis 2 de la Ley

³ **"Artículo 50.** ... Las resoluciones que emitan los Plenos de Circuito deberán contener la firma electrónica de los Magistrados que hayan participado en la decisión de que se trate y, en casos excepcionales, la firma impresa. El secretario de Acuerdos será el encargado de recabar las firmas."



Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en unión con el secretario de este Pleno, Carlos Abraham Domínguez Montero, quien autoriza y da fe.

"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: La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/95 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas y en la página 1597 de esta *Gaceta*.

Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 72/2010, P./J. 93/2006, 2a. XCII/2010, 2a./J. 252/2007, 2a./J. 59/2001, 2a./J. 144/2010 y 2a./J. 119/2007 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, agosto de 2010, página 7; XXVIII, julio de 2008, página 5; XXXII, octubre de 2010, página 387; XXVII, enero de 2008, página 460; XIV, diciembre de 2001, página 321; XXXIII, enero de 2011, página 1322 y XXVI, julio de 2007, página 367, con números de registro digital: 164120, 169334, 163552, 170456, 188096, 163006 y 171020, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2012 (10a.), 2a./J. 122/2017 (10a.) y PC.III.A. J/67 A (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 1390; en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de septiembre de 2017 a las 10:17 horas y 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 46, Tomo I, septiembre de 2017, página 654 y 63, Tomo II, febrero de 2019, página 1936, con números de registro digital: 2002643, 2015095 y 2019270, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/32 A (10a.) citada en esta ejecutoria, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. POR REGLA GENERAL, EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESTÁ FACULTADO PARA ANALIZARLA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones contrarias en cuanto a los supuestos en que el presidente del Tribunal Colegiado puede analizar la legitimación de quien interpone el recurso de revisión fiscal, pues mientras uno consideró que no podía hacerlo en los casos en que la misma se sustenta en un poder general para pleitos y cobranzas, y con base en una jurisprudencia que define el tema, el otro implícitamente consideró que sí era factible ese análisis en el auto de presidencia.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, por regla general, tiene facultades legales para constatar la legitimación de la autoridad que promueve la revisión fiscal, salvo los casos en que sea necesario un análisis más exhaustivo por la complejidad, profundidad o trascendencia de ese estudio, en los cuales deberá reservarse ese análisis al Pleno del Tribunal Colegiado.

Justificación: Se afirma lo anterior, pues conforme a lo dispuesto en los artículos 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 91 de la Ley de Amparo y 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, por regla general, tiene facultades legales para que, al calificar la procedencia del recurso de revisión fiscal, constate la legitimación de la autoridad promovente con base en los elementos documentales a su alcance, salvo los casos en que sea necesario un análisis más exhaustivo por la complejidad, profundidad o trascendencia de ese estudio y, por tanto, deba ser decidido por el Pleno del Tribunal Colegiado, como cuando se requiera atender un cúmulo importante de disposiciones tanto legales como reglamentarias o estatutarias, interpretar el contenido o alcance de tales disposiciones, ponderar su aplicabilidad en cuanto a jerarquía, vigencia temporal y la especialidad de las mismas, a fin de determinar cuál es la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad demandada,



quién debe representar a las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, los casos de suplencia por ausencia, o la existencia de acuerdos delegatorios de facultades, entre otros casos que, por la complejidad, profundidad o trascendencia de ese estudio, deba ser analizado por el Pleno del Tribunal Colegiado. En el entendido de que cuando exista jurisprudencia aplicable al caso, o bien, criterio definido por el Pleno del Tribunal Colegiado en cuestión, su presidente estará en aptitud de determinar la improcedencia del recurso, pues en ese supuesto el estudio que realiza no será propiamente sobre el alcance o interpretación de normas, sino que simplemente se limitará a constatar que se está en el supuesto previamente analizado por el Pleno del Tribunal Colegiado y, por ende, sería susceptible de apreciación inmediata.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

PC.III.A. J/95 A (10a.)

Contradicción de tesis 36/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 23 de noviembre de 2020. Unanimidad de siete votos de los Magistrados René Olvera Gamboa, Salvador Murguía Munguía, Jacob Troncoso Ávila, Roberto Charcas León, Juan José Rosales Sánchez, Oscar Naranjo Ahumada y Moisés Muñoz Padilla. Ponente: Jacob Troncoso Ávila. Secretario: Alejandro Chávez Martínez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la reclamación 39/2019, y el diverso sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la reclamación 37/2019.

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 36/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



MEDIOS PREPARATORIOS A JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. SON PROCEDENTES CONTRA LA SOCIEDAD ANÓNIMA A LA QUE PERTENECE QUIEN LOS PROMUEVE (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 1151 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 6/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO Y CUARTO, AMBOS EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 16 DE MARZO DE 2021. MAYORÍA DE CINCO VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ ÁNGEL HERNÁNDEZ HUÍZAR, VÍCTOR MANUEL FLORES JIMÉNEZ, MARTÍN ÁNGEL GAMBOA BANDA, HÉCTOR MARTÍNEZ FLORES Y VÍCTOR JÁUREGUI QUINTERO. DISIDENTE: RIGOBERTO BACA LÓPEZ, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: VÍCTOR MANUEL FLORES JIMÉNEZ. SECRETARIA: LAURA ICAZBALCETA VARGAS.

Zapopan, Jalisco. Resolución del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, emitida en la sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintiuno.

VISTA para resolver la contradicción de tesis 6/2020; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de contradicción de tesis.** Mediante oficio 35/2020 de veintinueve de octubre de dos mil veinte, el presidente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito denunció la contradicción de tesis entre los siguientes criterios: a) el sostenido por ese órgano al resolver el amparo en revisión 142/2019, en sesión de veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve; y, b) el emitido por el Tercer Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito, al fallar el amparo en revisión 64/2019, el cuatro de julio de esa anualidad.

SEGUNDO.—**Trámite.** La denuncia fue registrada con el número 6/2020. Admitida en auto del nueve de noviembre de dos mil veinte. En el que, además, se ordenó recabar la información relativa a la vigencia del criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en el mencionado recurso; así como informar sobre



la radicación del asunto al director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y al resto de los integrantes del Pleno.

TERCERO.—Recepción de información. El presidente del Tercer Tribunal Colegiado confirmó la vigencia del criterio denunciado, a través del oficio 3184, recibido el cuatro de diciembre de la anualidad en cita.

Por su parte, el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis del Alto Tribunal comunicó no haber localizado alguna contradicción de tesis en trámite, sobre el tema de este asunto.

CUARTO.—Turno y retorno. Al estar integrado el expediente, en auto de catorce de diciembre siguiente, se ordenó turnarlo al entonces integrante del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil de este Circuito, Magistrado Alberto Miguel Ruiz Matías. Sin embargo, a raíz del cambio de integración del Pleno, el asunto fue returnado al Magistrado Víctor Manuel Flores Jiménez, el veintiséis de enero de dos mil veintiuno.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia del Pleno. Este Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 41 Bis y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con el Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados en Materia Civil del mismo Circuito.

SEGUNDO.—Legitimación del denunciante. La denuncia proviene de parte legítima, puesto que fue planteada por el presidente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. En observancia de lo dispuesto 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.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito:

Antecedentes:

a) En lo que a esta denuncia de contradicción trasciende, *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su apoderado solicitó el amparo –en la vía indirecta–, respecto de la resolución que había admitido medios preparatorios a juicio mercantil ordinario, en su contra. Con el objeto de que se requiriera a la mencionada sociedad por la exhibición de sus documentos, cuentas, libros de asamblea, libros de registro de accionistas, así como libros contables.

b) El Juez de Distrito otorgó la protección de la Justicia de la Unión, por haber considerado que los medios preparatorios a juicio, previstos en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, resultaban improcedentes por haberse promovido en contra de la sociedad quejosa y no de un consocio. Estableció que dicho procedimiento no podía interponerse en contra de la sociedad a la que pertenecen sus integrantes; sino únicamente en contra del consocio que tenga en su poder la información que pretenden recabar para iniciar el juicio mercantil ordinario.

c) Los terceros interesados impugnaron la resolución del Juez de Distrito. En lo medular, enfatizaron su derecho a la información y al acceso efectivo a la justicia y tutela judicial, consagrados en los artículos 17 constitucional, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

d) Sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, por mayoría de votos, estimó legal la determinación precisada del Juez de Distrito, con base en las siguientes razones:

- Como lo determinó el Juez Federal, los medios preparatorios del juicio mercantil, en los términos del artículo 1151 del Código de Comercio, no son



procedentes en contra de la sociedad a la que pertenecen los socios que los promueven, sino únicamente en contra del consocio o condueño (así lo exige la ley) que tenga en su poder la información que pretenden recabar para iniciar el juicio correspondiente.

- Lo anterior, con independencia de las facultades conferidas en el numeral 172 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, a las sociedades anónimas, bajo la responsabilidad de sus administradores, en cuanto a la presentación de documentos a la asamblea de accionistas; puesto que se trata de dos supuestos diversos. De ahí que estimar lo contrario, implicaría acudir a un supuesto no previsto en la disposición que rige los medios preparatorios.

- Tampoco le asiste razón a las recurrentes en relación con que se trastocó el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia, si se tiene presente que la tramitación de los medios de defensa dependerá de su idoneidad y de la satisfacción de los requisitos de procedibilidad exigidos por el marco normativo aplicable.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

Antecedentes:

a) ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderada solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra la resolución que admitió los medios preparatorios a juicio incoados en su contra, y le ordenó presentar las cuentas de la sociedad desde su nombramiento hasta la fecha, incluidos estados financieros y declaraciones fiscales de la sociedad por los años de dos mil tres a dos mil diecisiete; así como diversos libros de asambleas y de registro de accionistas.

b) El Juez de Distrito negó el amparo solicitado, por considerar legal la resolución reclamada. Consideró que los artículos 1151 y 1156 del Código de Comercio establecen la procedencia de los medios preparatorios a juicio, respecto de la solicitud de información en cuanto al manejo de una sociedad mercantil, de la cual la parte accionante era socio y, como tal, podía solicitar la presentación de documentos y cuentas. Agregó que al tratarse de documentación



de la sociedad, la persona moral quejosa era la idónea para proporcionarla, por ser ella quien debía tenerla en su poder. Preciso que los miembros de la sociedad tienen derecho a conocer su administración, por ser de su interés.

c) La persona moral quejosa recurrió la negativa del amparo. Entre sus agravios, esgrimió que la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio no permite la interposición de los medios preparatorios a juicio por parte de un socio contra la sociedad de la cual es integrante.

d) Sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito:

Asunto que tocó resolver al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, quien decidió confirmar la sentencia impugnada, en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, sobre las siguientes consideraciones torales:

- La aplicación de técnicas hermenéuticas de interpretación pro persona y conforme, consignadas en el artículo 1o. constitucional, permite sostener que de acuerdo con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, el socio también está facultado para pedir en la vía de medios preparatorios a juicio, la presentación de los documentos y cuentas de la sociedad a esta misma, por conducto de su representación legal; y no sólo de socio a consocio.

- Es así, porque cuando no es el consocio el que tiene la documentación necesaria, sino la persona moral, puede accederse a los documentos, cuentas, libros de asamblea, registro de accionistas y contables, a través de los medios preparatorios a juicio en su contra.

- No considerarlo así implicaría violentar el derecho a la información y de acceso a la propiedad que todo gobernado debe tener, haciendo una aplicación restrictiva de las normas.

- El citado numeral expresamente hace referencia a la facultad del juzgador de garantizar el derecho del solicitante de dichos medios, de requerir la exhibición de los elementos necesarios que le garanticen la procedencia de



una acción. Cuestión que, de negarse, imposibilitaría al solicitante la garantía de su derecho de acceso a la justicia, al no tener los elementos necesarios para acreditar sus pretensiones.

- La información que tiene en su poder el consocio o condueño o futura demandada, implica una gran ventaja para ésta, en tanto no permite que el socio que recurre a un juicio paraprocesal como los medios preparatorios a juicio, pueda tener por otro mecanismo la información que se busca garantizar, y con ello se generaría inequidad procesal en contra del promovente, contra lo tutelado por el artículo 17 constitucional.

- Sobre esa base, haciendo una interpretación conforme y pro persona de los numerales citados, se puede concluir que si los medios preparatorios a juicio pueden ser promovidos por un socio frente a un consocio, con mayoría de razón pueden promoverse contra la sociedad con independencia del número de acciones con las que se cuente, cuando como en el particular, no es propiamente la celebración de una asamblea lo que se quiere preparar, sino la acción ordinaria mercantil sobre rendición de cuentas, así como la responsabilidad civil de los miembros del consejo de administración de la persona moral.

- Si incluso un socio puede judicialmente demandar la celebración de una asamblea, cuando no se ha celebrado durante dos ejercicios consecutivos (185), o no se hubiesen ocupado de lo dispuesto por el artículo 181 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, esa facultad, en acato a los derechos fundamentales de propiedad, información y acceso a la justicia, permite considerar lo antes apuntado, esto es, que los medios preparatorios también pueden ser ejercidos en contra de la sociedad.

- El hecho de que el órgano de administración tenga la obligación de presentar a la asamblea de accionistas el informe a que hace referencia el artículo 172 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, no puede vedar el derecho de los societarios a vigilar su correcto funcionamiento, en tutela al derecho de propiedad que les asiste al ser titulares de acciones de la empresa.

- La limitación contenida en el artículo 43 del Código de Comercio no opera en tratándose de los socios, siempre que no se trate de información clasificada como reservada.



- La única limitante de ese derecho a la información lo es el marco del funcionamiento de la sociedad, a fin de que le permita solamente evaluar la marcha de la sociedad, la actuación de los administradores y los planes a futuro.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Se estiman reunidos los requisitos de existencia de la contradicción de tesis, precisados en la jurisprudencia 1a./J. 22/2010,¹ por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme con la cual es necesario se cumplan las condiciones siguientes:

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 que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

¹ "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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077.



c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de un cuestionamiento acerca de si la manera de abordar la cuestión jurídica, es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Requisitos que, como se adelantó, se configuran en el caso a estudio, según se explica a continuación:

a) Primer requisito: ejercicio interpretativo de la norma o de una figura jurídica.

Requisito que se colma en el caso, en atención a que los tribunales contendientes interpretaron el mismo precepto legal: la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio. Aunado a que ambos órganos jurisdiccionales se pronunciaron sobre la porción de esa norma que se refiere a la procedencia de los medios preparatorios a juicio promovidos por un integrante respecto de otro, de una sociedad anónima.

Ello, al haber tenido que ejercer su arbitrio para determinar si con base en el mencionado fragmento del artículo 1151 en cita, es posible instaurar un procedimiento paraprocesal en contra de la sociedad –para que exhiba documentación en su poder–, a pesar de que la norma sólo contempla su procedencia respecto de otro socio.

b) Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios.

Después de haber analizado el mismo precepto legal, en casos análogos, los Tribunales Colegiados de Circuito llegaron a posturas antagónicas. Se explica:

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito realizó una interpretación literal del artículo 1151, fracción IV, del Código de Comercio, que lo llevó a considerar improcedentes los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil hechos valer en contra de la sociedad anónima, por uno de sus miembros. Lo cual justificó en el hecho de que el precepto legal en consulta sólo prevé la posibilidad de incoarlos respecto de un consocio que tenga en su poder la documentación buscada.



Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado de la misma materia y Circuito acudió a la interpretación conforme y *pro homine*, para deducir que en aras de los derechos de acceso efectivo a la justicia, a la equidad procesal, a la propiedad privada y a la información del socio, el medio preparatorio a juicio contemplado en el artículo 1151, fracción IV, del Código de Comercio, también puede ser incoado en contra de la sociedad anónima, cuando se pretenda demandar la acción ordinaria mercantil sobre rendición de cuentas, así como la responsabilidad civil de los miembros del consejo de administración de la persona moral.

Posturas que evidencian un punto de toque sobre el mismo tramo de interpretación; por una parte, el Tercer Tribunal Colegiado en cita estableció que es improcedente el medio preparatorio a juicio previsto en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, en contra de la sociedad a la que pertenece el promovente, de acuerdo con el texto gramatical de la norma. En tanto que el Cuarto Tribunal Colegiado de referencia determinó que sí procede el mencionado procedimiento paraprocesal respecto de la sociedad, y no sólo contra el consocio, porque de no interpretarse así el mencionado supuesto legal, impediría el acceso a la tutela judicial efectiva del socio, así como a sus derechos de equidad procesal, información y propiedad privada.

c) Tercer requisito: pregunta que detona la existencia de la contradicción de tesis.

Ante la confrontación de los criterios reseñados, es menester precisar el punto jurídico sobre el que debe resolverse la divergencia surgida:

¿Los medios preparatorios a juicio previstos en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio pueden ejercerse en contra de la sociedad anónima a la que pertenece el promovente?

QUINTO.—**Estudio de la contradicción de tesis.** Este Pleno de Circuito considera que sí es posible solicitar medios preparatorios a juicio ordinario mercantil, en contra de la sociedad que integra quien los promueve, con base en lo dispuesto en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio.



Para sostener esa afirmación, es menester analizar el supuesto jurídico objeto de contradicción de criterios a través del método hermenéutico sistemático.² Técnica de interpretación conforme a la cual deben considerarse las leyes como un conjunto de normas jurídicas debidamente unificadas por la finalidad que con ellas se trata de realizar. No deben analizarse aisladamente, sino como parte de un todo, que es el sistema normativo al que pertenecen. Sólo así podrá desenmarañarse su significado jurídico y no simplemente gramatical.

Por ello, se analizará la institución jurídica relativa a los medios preparatorios a juicio mercantil, a la luz de los derechos de acceso efectivo a la justicia, de equidad procesal y de información de los accionistas de una sociedad anónima, para estar en aptitud de realizar una interpretación *pro homine* de la norma legal en estudio.

1. Medios preparatorios a juicio mercantil.

La porción normativa que generó el presente asunto está contenida en el libro quinto: "De los juicios mercantiles", título primero: "Disposiciones generales", capítulo X: "Medios preparatorios a juicios", artículo 1151, fracción IV, del Código de Comercio, que dispone:

"Artículo 1151. El juicio podrá prepararse:

"I. Pidiendo declaración bajo protesta el que pretenda demandar, de aquel contra quien se propone dirigir la demanda acerca de algún hecho relativo a su personalidad o a la calidad de su posesión o tenencia;

"II. Pidiendo la exhibición de la cosa mueble, que en su caso haya de ser objeto de acción real que se trate de entablar;

"III. Pidiendo el comprador al vendedor, o el vendedor al comprador en el caso de evicción, la exhibición de títulos u otros documentos que se refieran a la cosa vendida;

² Véase Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, Sociedad Anónima. México, 1996. Vigésimasegunda edición. Página 401.



"IV. Pidiendo un socio o comunero la presentación de los documentos y cuentas de la sociedad o comunidad, al consocio o condueño que los tenga en su poder."

A su vez, el artículo 1156 del ordenamiento legal en consulta, establece:

"Artículo 1156. Las diligencias preparatorias a que se refiere la fracción III (sic) del artículo 1151, de encontrarse ajustada la petición del promovente, así como acreditada su calidad de socio o condueño, se admitirán de plano, y se ordenará, mediante notificación personal a aquel contra quien se pide, que exhiba los documentos y cuentas de la sociedad o comunidad, en el día y hora que al efecto se señale, para que se reciban por el tribunal, con el apercibimiento que de no realizarlo se le aplicará alguna de las medidas de apremio que autoriza la ley."

De lo transcrito puede advertirse que el artículo 1151 del Código de Comercio contempla los "medios preparatorios a juicio". Es decir, aquellos procedimientos anteriores al juicio, que tienden a proporcionar a quien los promueve, elementos de conocimiento o de prueba, que le permitirán instaurar un juicio mercantil posterior.³

El supuesto previsto en la fracción IV del artículo en estudio no ha sufrido modificaciones en su texto desde su creación por el Ejecutivo. Ha sido objeto de estudio por ambas Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con la cita que al respecto se hizo por la primera de ellas, al resolver el amparo en revisión 281/2015, en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince, que en lo conducente dice:

"36. En principio, esta Sala estima conveniente la transcripción de los preceptos legales del Código de Comercio, que se impugnan en el presente recurso:

³ García Rodríguez, Salvador. *Derecho Mercantil*. Los Títulos de Crédito y el Procedimiento Mercantil. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998. Tercera edición, páginas 179 y 180.



"Artículo 1151. El juicio podrá prepararse: ...

"IV. Pidiendo un socio o comunero la presentación de los documentos y cuentas de la sociedad y comunidad, al consocio o condueño que los tenga en su poder.'

"**Artículo 1156.** Las diligencias preparatorias a que se refiere la fracción III del artículo 1151, de encontrarse ajustada la petición del promovente, así como acreditada su calidad de socio o condueño, se admitirán de plano, y se ordenará, mediante notificación personal a aquel contra quien se pide, que exhiba los documentos y cuentas de la sociedad o comunidad, en el día y hora que al efecto se señale, para que se reciban por el tribunal, con el apercibimiento que de no realizarlo se le aplicará alguna de las medidas de apremio que autoriza la ley.'

"37. Como se advierte de los preceptos legales impugnados, el artículo 1151, fracción IV, del Código de Comercio establece como medio preparatorio a juicio la solicitud por parte de un socio y/o comunero, de documentos y cuentas de la sociedad y comunidad al consocio y/o condueño que los tenga en su poder. Dicha disposición se relaciona con el artículo 1156 del mismo ordenamiento legal, pues, en caso de no ser exhibida dicha información por el consocio y/o comunero, se le impondrá una medida de apremio.

"38. Al respecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal estableció al resolver el amparo en revisión 468/1999, que la medida de apremio establecida en la disposición legal impugnada tiene la naturaleza jurídica de la llamada '*acción exhibitoria*' o '*acción ad exhibendum*', que consiste en un procedimiento donde el Juez obliga al futuro demandado a exhibir en la vía judicial alguna cosa mueble, y el objeto de este procedimiento es dar al actor la posibilidad de reconocer la cosa mueble exhibida para que sea identificada, reconocida y examinada, con la finalidad de que se recaben todos los elementos o datos necesarios para promover con posterioridad una acción que dé origen a un litigio.⁴

⁴ Criterio asentado en el amparo en revisión 468/1999, resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Fue ponente el Ministro José Vicente Aguinaco Alemán.



"39. Esta medida se sustancia en un procedimiento *paraprocesal*, toda vez que tiene por finalidad la obtención de todos los elementos necesarios que le permitan a la persona que los promueve, ejercitar con posterioridad una acción.

"40. Este Alto Tribunal ha estimado que las medidas de apremio tienen el carácter de un acto de molestia, en el cual, la autoridad judicial competente solicita la exhibición de ciertos documentos y contratos del que los tenga en su poder, con la finalidad de que sean reconocidos por un futuro actor. En ese sentido, las medidas de apremio se encuentran justificadas en el artículo 16 constitucional, al ser consideradas un acto de molestia.

"41. En virtud de todo lo anterior, se advierte que **este medio preparatorio a juicio tiene por finalidad que el consocio o condueño exhiba aquellos documentos o contratos que tenga en su poder y que solicita el socio o comunero por medio del juicio paraprocesal de medios preparatorios a juicio.**" (parte del texto fue resaltado por este órgano)

Las consideraciones de la ejecutoria invocada reafirman que el objeto del medio preparatorio a juicio contemplado en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, es la obtención de todos los elementos necesarios para que el promovente (miembro de una sociedad mercantil) esté en aptitud de ejercer una acción con posterioridad. Una vez recabados los documentos del consocio que los tiene en su poder, con la finalidad de que sean conocidos por el futuro actor.

Precisado el objeto del procedimiento paraprocesal que contempla la fracción IV del artículo 1151 en estudio, resulta evidente que el derecho humano que de manera inmediata implica su observancia, se trata del acceso efectivo a la justicia.

2. Derecho de acceso efectivo a la justicia.

La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que



a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.⁵

De ahí que ese derecho comprenda tres etapas:⁶

⁵ De acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicada en la página 124 *del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, Novena Época, registro digital: 172759. Del siguiente texto:

"GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijan las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos."

⁶ De conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultable en la página 151 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, Décima Época, registro digital: 2015591 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas. Con los siguientes título, subtítulo y texto:

"DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la 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.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene,



1) Previo al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento de su parte;

2) Judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta su conclusión; y,

3) Posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.

En el caso, se está en el supuesto aludido en el inciso 1), relativo al derecho de acceso a la jurisdicción previa al juicio, en busca de sustento para que el futuro actor pueda ejercer la acción que corresponda, una vez que obtenga los documentos necesarios para demostrar sus pretensiones. Con todas las garantías del debido proceso, entre las que se encuentra la equidad de las partes (igualdad de armas), reconocido por los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. Igualdad procesal.

La Primera Sala del Alto Tribunal⁷ ha sustentado que el derecho humano a la igualdad jurídica, en tanto principio adjetivo, se configura por dos facetas: la igualdad formal o de derecho y la igualdad sustantiva o de hecho.

dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales."

⁷ Tesis 1a. CCCXVI/2018 (10a.). Visible en la página 376 del Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro digital: 2018777.



La primera constituye una protección en contra de distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de *la igualdad ante la ley*, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades e *igualdad en la norma jurídica*, como imperativo a la autoridad legislativa de evitar diferenciaciones normativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Por su parte, la segunda modalidad (*igualdad sustantiva o de hecho*) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas. Lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

Dentro de ese principio, se incluye el derecho a la igualdad procesal de las partes en un litigio, como una manifestación del debido proceso, pues éste permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer

Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas. De los siguientes título, subtítulo y texto:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES. El derecho al debido proceso, reconocido por los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sido entendido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el necesario para que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. En ese sentido, la igualdad procesal de las partes, inmersa en el derecho al debido proceso, está íntimamente relacionada con el derecho de contradicción y constituye el núcleo fundamental del derecho de audiencia que consiste, en esencia, en que toda petición o pretensión formulada por una de las partes en el proceso, se comunique a la contraria para que ésta pueda prestar a ella su consentimiento o formular su oposición. Así, por el principio de igualdad procesal, se procura la equiparación de oportunidades para ambas partes en las normas procesales, pero también se erige como una regla de actuación del Juez, el cual, como director del proceso, debe mantener, en lo posible, esa igualdad al conducir las actuaciones, a fin de que la victoria de una de las partes no esté determinada por su situación ventajosa, sino por la justicia de sus pretensiones. Ahora bien, dicho principio no implica una igualdad aritmética o simétrica, por la cual sea exigible la exactitud numérica de derechos y cargas para cada una de las partes, sino que lo que este principio demanda es una razonable igualdad de posibilidades en el ejercicio de sus pretensiones, de modo que no se genere una posición sustancialmente desventajosa para una de ellas frente a la otra; de ahí que las pequeñas desigualdades que pueda haber, requeridas por necesidades técnicas del proceso, no quebrantan el principio referido."



sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva, lo que tiene implícito el derecho a la igualdad procesal, ya que ese acceso a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos debe realizarse en condiciones simétricas; esto es, las partes en el proceso deben tener una idéntica oportunidad tanto para alegar como para probar lo que consideren oportuno (igualdad de armas).

La prohibición de que se produzca indefensión constituye una garantía que implica el respeto del esencial principio de contradicción, de modo que los contendientes en posición de igualdad dispongan de las mismas oportunidades de alegar y probar cuanto estimen conveniente, lo que significa que en todo proceso debe respetarse el derecho de defensa contradictorio de las partes contendientes mediante la oportunidad de concurrir en igualdad de circunstancias al proceso para alegar y probar procesalmente sus derechos e intereses.

Lo cual inmiscuye el derecho del promovente de acceder a la documentación necesaria para sustentar su acción, en igualdad de circunstancias respecto de quien posee esa información. De no respetarse ese derecho, se impediría el acceso y disponibilidad de los elementos de convicción indispensables para justificar una pretensión.

De lo que se infiere que el supuesto jurídico en estudio también involucra el derecho a la información del socio que pretende preparar una acción futura. Para lo cual requiere obtener la documentación que sustente su acción, ya que él no la tiene en su poder.

4. Derecho a la información de los accionistas de una S.A.

Sobre el derecho a la información que tienen los integrantes de una sociedad anónima, para conocer la documentación perteneciente a ésta, es importante tener presentes algunas características de las sociedades mercantiles de esta naturaleza.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87⁸ de la Ley General de Sociedades Mercantiles: sociedad anónima es la que existe bajo una denominación

⁸ "Artículo 87. Sociedad anónima es la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones."



y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones.

Fernando Sánchez Calero la define como sigue: "Puede decirse que la sociedad anónima es el tipo de sociedad mercantil cuyo capital está dividido (sic) en acciones y en la que únicamente responde su patrimonio del cumplimiento de las deudas sociales, cuyas notas características son: capital social, existencia de acciones y autonomía patrimonial, a las que se añaden; la existencia de una organización corporativa, y el carácter constitutivo de su inscripción en el Registro Mercantil."⁹

De acuerdo con el artículo 2o. de la legislación en cita,¹⁰ las sociedades mercantiles, como la anónima, tienen personalidad jurídica propia, distinta de la de los socios. Lo que trae como consecuencia que éstas gocen de los atributos propios de la personalidad. Entre otros: la capacidad de goce, la capacidad de ejercicio, el nombre, el domicilio, la nacionalidad, la capacidad procesal para demandar o ser demandados, pero la más importante, en lo que aquí concierne, es la de tener un patrimonio propio, diferente del de sus integrantes o accionistas y de sus administradores.

La autonomía patrimonial entre la sociedad, los socios y los administradores es lo que se conoce como la teoría de "incomunicabilidad patrimonial", reflejada en el artículo 23¹¹ de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

⁹ Citado por Castrillón y Luna, Víctor M. *Sociedades Mercantiles*. Editorial Porrúa, S.A. México 2005. Segunda edición. Página 307.

¹⁰ "Artículo 2o. Las sociedades mercantiles inscritas en el Registro Público de Comercio, tienen personalidad jurídica distinta de la de los socios."

¹¹ "Artículo 23. Los acreedores particulares de un socio no podrán, mientras dure la sociedad, hacer efectivos sus derechos sino sobre las utilidades que correspondan al socio según los correspondientes estados financieros, y, cuando se disuelva la sociedad, sobre la porción que le corresponda en la liquidación. Igualmente, podrán hacer efectivos sus derechos sobre cualquier otro reembolso que se haga a favor de los socios, tales como devolución de primas sobre acciones, devoluciones de aportaciones adicionales y cualquier otro semejante.

"Podrán, sin embargo, embargar la porción que le corresponda al socio en la liquidación y, en las sociedades por acciones, podrán embargar y hacer vender las acciones del deudor.

"Cuando las acciones estuvieren caucionando las gestiones de los administradores o comisarios, el embargo producirá el efecto de que, llegado el momento en que deban devolverse las acciones, se



En atención a esta teoría, el doctrinista Joaquín Rodríguez Rodríguez¹² señala: *"como consecuencia de la personalidad jurídica, la sociedad asume la calidad de comerciante y adquiere todos los derechos y obligaciones propios de ese estado; por esto, **los libros de contabilidad sociales son de la sociedad y prueban contra ésta y no contra sus socios.***

"El patrimonio constituido por las aportaciones de los socios es el patrimonio de la sociedad, no el patrimonio de los socios. Éstos no son dueños de los bienes y derechos que integran el patrimonio social, ni individual ni colectivamente. La propiedad es de la sociedad, y a nombre de ella se registrará, en los casos en que este requisito deba cumplirse."

Sobre el tema, Gonzalo García Velasco y Luis Manuel C. Meján Carrer,¹³ señalan: "Una de las razones más importantes para la creación de un ente jurídico colectivo mercantil, es la creación de una personalidad jurídica distinta a la de los socios que la integran, consecuentemente, **se crean patrimonios distintos, entre la persona jurídica y los patrimonios particulares de los socios.** Se le conoce en la teoría como la incomunicabilidad patrimonial.

"... específicamente en la sociedad anónima, los accionistas se obligan hasta el monto de las aportaciones que se hayan comprometido a pagar ...

"La doctrina considera que mientras no exista algún acto que traiga como consecuencia el reembolso del haber social, la relación jurídica existente entre los integrantes de la persona jurídica, en función al patrimonio, es de copropiedad.

"Ferrara opina que la autonomía del patrimonio social forma una masa única y afecta realmente al fin colectivo. Dentro de este patrimonio pueden existir

pongan éstas a disposición de la autoridad que practicó el embargo, así como los dividendos causados desde la fecha de la diligencia."

¹² En su obra "Tratado de Sociedades Mercantiles". Editorial Porrúa, México 2003. Páginas 105 y 106.

¹³ En su obra intitulada: "Develación de la personalidad jurídica". Editorial Tirant Lo Blanch. México 2019. Páginas 13 a 15.



bienes corporales o incorporeales como pudieran ser, derechos de autor, marcas y otro tipo de derechos patrimoniales."

Establecido lo anterior, queda claro que todos los bienes y derechos pertenecientes a una sociedad sólo son propiedad de ésta y no de sus accionistas. Lo que incluye su documentación, libros, derechos de autor, secretos de fabricación, información financiera y/o contable, etcétera.

Entonces, si la información financiera y demás documentación que está obligado a resguardar todo comerciante, en términos de los artículos 38¹⁴ y 41¹⁵ del Código de Comercio no es propiedad directa de los accionistas de una sociedad anónima, sino de la sociedad en sí misma, es dable concluir que el socio no tiene acceso directo ni ilimitado a esa información.

Así lo expone el tratadista Joaquín Rodríguez Rodríguez,¹⁶ al señalar: "A los socios les corresponde un derecho de información con carácter ilimitado en las sociedades colectivas y en comandita, y limitado en la sociedad anónima, en la de responsabilidad limitada y en la cooperativa."

La responsabilidad de resguardar la documentación perteneciente a la sociedad anónima (como sistemas de contabilidad, control, registro, archivo y demás información que previene la ley), está a cargo de los administradores,

¹⁴ **"Artículo 38.** El comerciante deberá conservar, debidamente archivados, los comprobantes originales de sus operaciones, en formato impreso, o en medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, siempre y cuando, en estos últimos medios, se observe lo establecido en la norma oficial mexicana sobre digitalización y conservación de mensajes de datos que para tal efecto emita la Secretaría, de tal manera que puedan relacionarse con dichas operaciones y con el registro que de ellas se haga, y deberá conservarlos por un plazo mínimo de diez años."

¹⁵ **"Artículo 41.** En el libro de actas que llevará cada sociedad, cuando se trate de juntas generales, se expresará: la fecha respectiva, los asistentes a ellas, los números de acciones que cada uno represente, el número de votos de que pueden hacer uso, los acuerdos que se tomen, los que se consignarán a la letra; y cuando las votaciones no sean económicas, los votos emitidos, cuidando además de consignar todo lo que conduzca al perfecto conocimiento de lo acordado. Cuando el acta se refiera a junta del consejo de administración, sólo se expresará: la fecha, nombre de los asistentes y relación de los acuerdos aprobados. Estas actas serán autorizadas con las firmas de las personas a quienes los estatutos confieran esta facultad."

¹⁶ *Op.cit.* Página 86.



junto con la sociedad, de manera solidaria. Así lo dispone el artículo 158 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que establece:

"Artículo 158. Los administradores son solidariamente responsables para con la sociedad:

"I. De la realidad de las aportaciones hechas por los socios;

"II. Del cumplimiento de los requisitos legales y estatutarios establecidos con respecto a los dividendos que se paguen a los accionistas.

"III. De la existencia y mantenimiento de los sistemas de contabilidad, control, registro, archivo o información que previene la ley.

"IV. Del exacto cumplimiento de los acuerdos de las Asambleas de Accionistas."

Administradores que pueden o no, ser miembros de la sociedad.¹⁷ Quienes, además, están obligados a proporcionar a la asamblea de accionistas, anualmente, un informe que incluya la información financiera prevista en el artículo 172¹⁸ de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

¹⁷ **"Artículo 142.** La administración de la sociedad anónima estará a cargo de uno o varios mandatarios temporales y revocables, quienes pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad."

¹⁸ **"Artículo 172.** Las sociedades anónimas, bajo la responsabilidad de sus administradores, presentarán a la Asamblea de Accionistas, anualmente, un informe que incluya por lo menos:

"A) Un informe de los administradores sobre la marcha de la sociedad en el ejercicio, así como sobre las políticas seguidas por los administradores y, en su caso, sobre los principales proyectos existentes.

"B) Un informe en que se declaren y expliquen las principales políticas y criterios contables y de información seguidos en la preparación de la información financiera.

"C) Un estado que muestre la situación financiera de la sociedad a la fecha de cierre del ejercicio.

"D) Un estado que muestre, debidamente explicados y clasificados, los resultados de la sociedad durante el ejercicio.

"E) Un estado que muestre los cambios en la situación financiera durante el ejercicio.

"F) Un estado que muestre los cambios en las partidas que integran el patrimonio social, acaecidos durante el ejercicio.

"G) Las notas que sean necesarias para completar o aclarar la información que suministren los estados anteriores.

"A la información anterior se agregará el informe de los comisarios a que se refiere la fracción IV del artículo 166."



La documentación de la que habla el artículo 172 en cita, así como el informe de los comisarios, debe estar a disposición de los accionistas por lo menos quince días antes de la fecha de la asamblea. Los accionistas tienen derecho a que se les entregue una copia del informe correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 173 del cuerpo normativo en consulta.¹⁹

De lo que se sigue que en términos del numeral 173 en cita, la información a la que tienen acceso los miembros de una sociedad anónima (delimitada en el artículo 172), debe estar al alcance de ellos, cuando menos quince días antes de la celebración de la asamblea ordinaria de accionistas. Aunado a que el artículo 177²⁰ de la propia Ley General de Sociedades Mercantiles contempla que una vez aprobada esa información por la mencionada asamblea, los socios pueden pedir que se publique en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía (los estados financieros, junto con sus notas y el dictamen de los comisarios). Asamblea que, incluso, puede ser solicitada por uno solo de los miembros de la sociedad, en los supuestos y términos a que se refiere el artículo 185.²¹

Lo que, de entrada, lleva a considerar que, en teoría, los integrantes de la sociedad anónima tienen derecho a solicitar la información a que se refiere

¹⁹ **"Artículo 173.** El informe del que habla el enunciado general del artículo anterior, incluido el informe de los comisarios, deberá quedar terminado y ponerse a disposición de los accionistas por lo menos quince días antes de la fecha de la asamblea que haya de discutirlo. Los accionistas tendrán derecho a que se les entregue una copia del informe correspondiente."

²⁰ **"Artículo 177.** Quince días después de la fecha en que la asamblea general de accionistas haya aprobado el informe a que se refiere el enunciado general del artículo 172, los accionistas podrán solicitar que se publiquen en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía los estados financieros, junto con sus notas y el dictamen de los comisarios."

²¹ **"Artículo 185.** La petición a que se refiere el artículo anterior, podrá ser hecha por el titular de una sola acción, en cualquiera de los casos siguientes:

"I. Cuando no se haya celebrado ninguna asamblea durante dos ejercicios consecutivos;

"II. Cuando las asambleas celebradas durante ese tiempo no se hayan ocupado de los asuntos que indica el artículo 181.

"Si el administrador o Consejo de Administración, o los comisarios se rehusaren a hacer la convocatoria, o no la hicieren dentro del término de quince días desde que hayan recibido la solicitud, ésta se formulará ante el Juez competente para que haga la convocatoria, previo traslado de la petición al administrador o Consejo de Administración y a los comisarios. El punto se decidirá siguiéndose la tramitación establecida para los incidentes de los juicios mercantiles."



el multicitado artículo 172 al propio órgano de administración. Sin embargo, en la práctica ocurren innumerables supuestos que impiden a los accionistas acceder de manera real y completa a la documentación indicada: a veces por pugnas entre socios, otras ocasiones, por malas prácticas, etcétera.

De ahí que, en observancia del derecho de acceso efectivo a la justicia, con todas las garantías del debido proceso que éste implica, incluyendo el principio de equidad de las partes, contemplado en el artículo (sic) 14 constitucional y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme al cual, los justiciables deben tener una idéntica oportunidad tanto para alegar como para probar lo que consideren oportuno (igualdad de armas). Lo cual inmiscuye el derecho del promovente de acceder a la documentación necesaria para sustentar su acción, en igualdad de circunstancias respecto de quien posee esa información. Lo que también involucra el derecho a la información del socio que pretende preparar una acción futura, para lo cual requiere obtener la documentación que sustente su acción, ya que él no la tiene en su poder. Por tanto, se concluye que el hecho de que la Ley General de Sociedades Mercantiles establezca mecanismos para que los miembros de la sociedad anónima tengan acceso a la información prevista en su multicitado artículo 172, ello no es obstáculo para que puedan ejercer los medios preparatorios a juicio previstos en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio.

5. Conclusión.

En la práctica surgen multiplicidad de supuestos fácticos que pueden obligar a uno de los accionistas a instaurar una acción en contra de otro, o de la sociedad en sí misma. Caso en el que el socio tiene derecho a preparar el sustento de su pretensión a través del procedimiento paraprocesal previsto en el artículo 1151, fracción IV, del Código de Comercio. A fin de obtener la documentación de la sociedad por parte de quien la tenga en su poder: ya sea un consocio o la propia sociedad.

Por ello, la porción normativa que se analiza (fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio) debe interpretarse de manera sistemática, relacionando su contenido con las demás normas vinculadas a ella, unificadas por la finali-



dad que buscan realizar, con el objeto de desentrañar su finalidad y cumplir su cometido.

De ahí que si el fin de los medios preparatorios a juicio, previstos en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, es preconstituir la prueba en la que se fundará la acción que más adelante ejercerá uno de los accionistas de la sociedad, con base en documentación en poder de ésta –y no de un consocio–, no debe restringirse su interpretación a la expresión gramatical relativa a la procedencia de dichos medios sólo en contra de otro socio; cuando, como en el caso a estudio, se afirme y justifique legalmente, que la sociedad es quien posee la información que se requiere para la instauración del juicio relativo y, por ende, sea a ésta a quien debe exigirse judicialmente su exhibición.

Lo anterior, en atención a que en las sociedades anónimas no son los socios quienes tienen bajo su resguardo la documentación financiera o contable, sino que ésta se encuentra bajo el cuidado de sus administradores, por disposición legal (artículo 158). De suerte que interpretar de manera literal el supuesto previsto en la fracción IV del artículo 1151 en análisis, respecto de la procedencia de los medios preparatorios a juicio únicamente en contra de un consocio, haría nugatorio el derecho fundamental de acceso a la justicia que implica el supuesto jurídico de referencia. Además de la inequidad procesal que generaría al accionista que pretende ejercer alguna responsabilidad en contra de la sociedad, al no tener acceso a la información con la que pueda demostrarla.

Sin que obste a lo anterior lo previsto por el artículo 44 del Código de Comercio, en el sentido de que fuera de los casos prefijados en el artículo 43 del propio cuerpo normativo, sólo puede decretarse la exhibición de libros, registros y documentos a instancia de parte o de oficio, cuando la persona a quien pertenezcan tenga interés o responsabilidad en el asunto en que proceda la exhibición. Pues es evidente que el miembro de una sociedad tiene interés o derecho para consultar la información contable o financiera relativa a la marcha y funcionamiento de la sociedad, por considerarse copropietario de la misma.

Además de lo expuesto, la técnica sistemática empleada para desentrañar el alcance del precepto legal analizado en la presente ejecutoria, es acorde con el principio pro persona consignado en el segundo párrafo del artículo 1o. consti-



tucional,²² conforme al cual, 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 limitaciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria. Por lo que la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

Principio que exige como condición para su aplicación válida, que la asignación del significado otorgado a la norma jurídica, provenga de algún método de hermenéutica jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro.

Así lo expuso la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CCLXIII/2018 (10a.),²³ de los siguientes título, subtítulo y texto:

"INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO. 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

²² **"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. ..."

²³ Publicada el viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Puede localizarse en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 337, registro digital: 2018696.



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. Así, la interpretación conforme o la aplicación del principio pro persona no puede realizarse a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene conforme a alguno de los métodos de interpretación jurídica, porque en ese caso, la norma sujeta a escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra.**" (Parte del texto fue resaltado por este órgano)

SEXTO.—**Jurisprudencia.** Conforme a lo expuesto, se establece la siguiente jurisprudencia:

MEDIOS PREPARATORIOS A JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. SON PROCEDENTES CONTRA LA SOCIEDAD ANÓNIMA A LA QUE PERTENECE QUIEN LOS PROMUEVE (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 1151 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios opuestos al interpretar la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, en lo referente a la procedencia de los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil, cuando se hacen valer en contra de una sociedad anónima, y no de un consocio.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito determina que los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil, en contra de la sociedad a la que pertenece quien los promueve, son procedentes.

Justificación: De la interpretación sistemática de la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, se deduce que el procedimiento paraprocesal que contempla tiene por objeto recabar todos los elementos necesarios para que



el promovente (miembro de una sociedad mercantil) esté en aptitud de ejercer una acción, con los documentos que requiere para justificar su pretensión, lo que, en principio, asegura su derecho humano de acceso efectivo a la justicia y, una vez incoado el juicio, el de equidad procesal, al permitir al actor sustentar su pretensión en información que no está en su poder, por pertenecer al patrimonio social; patrimonio que en el caso de las sociedades anónimas es distinto al de sus accionistas y se encuentra resguardado por el administrador o por el consejo de administración, de conformidad con el artículo 158 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, mas los integrantes de la sociedad anónima tienen derecho a conocer la información que –de manera limitada– les autoriza la propia legislación. De ahí que si el objeto de los medios preparatorios a juicio, previstos en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, es preconstituir la prueba en la que se fundará la acción que más adelante ejercerá uno de los accionistas de la sociedad anónima, con base en documentación en poder de esta última –y no de un consocio–, no debe restringirse su interpretación a la expresión gramatical relativa a la procedencia de dichos medios sólo en contra de otro socio, cuando se afirme y justifique legalmente, que la sociedad es quien posee la información que se requiere para la instauración del juicio relativo y, por ende, sea a ésta a quien debe exigirse judicialmente su exhibición.

Por lo expuesto y de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Tercero y el sostenido por el Cuarto, ambos Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer la jurisprudencia plasmada en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—PUBLÍQUESE, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo, para lo cual habrá de remitirse en su oportunidad, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Notifíquese; la presente resolución a los Tribunales Colegiados en Materia Civil de este Tercer Circuito y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, por mayoría de cinco votos de sus integrantes, Magistrados José Ángel Hernández Huízar, Víctor Manuel Flores Jiménez (ponente), Martín Ángel Gamboa Banda, Héctor Martínez Flores y Víctor Jáuregui Quintero (presidente). Contra el voto del Magistrado Rigoberto Baca López. Integrantes del Primer, del Segundo, del Tercer, del Cuarto, del Quinto y del Sexto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito, respectivamente.

"Laura Icazbalceta Vargas, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, CERTIFICO Y HAGO CONSTAR: Que en términos de lo previsto en los artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 113 y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada como confidencial."

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular emitido por el Magistrado Rigoberto Baca López, en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito al resolver la contradicción de tesis 6/2020.

De manera respetuosa disiento de lo que la mayoría decidió al resolver la contradicción de tesis 6/2020, de acuerdo con lo que expondré a continuación:

Antecedentes

La contradicción de tesis surge a partir de lo resuelto en dos procedimientos donde se pretendió recabar información y documentación de una sociedad anónima de capital variable, mediante la tramitación de medios preparatorios a juicio ordinario mercantil.

En efecto, en el primero *****, con el carácter de socios de *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovieron medios preparatorios a juicio ordinario mercantil, para obtener tanto de dicha sociedad como de *****,



quien ostenta el cargo de administrador único de la sociedad, la exhibición de documentos, cuentas, libros de asamblea, libros de registro de accionistas y libros contables.

El diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho el Juez Cuarto de lo Mercantil del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco radicó el asunto con el expediente *****, lo admitió a trámite y, con fundamento en el artículo 1151, fracción III, del Código de Comercio, requirió a *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, y a *****, la exhibición de la documentación pretendida; mandato que reiteró el veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho.

Inconforme con lo anterior, *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió demanda de amparo indirecto, en la cual sostuvo, de manera esencial, que los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil son improcedentes, porque no encuadran en alguna de las hipótesis del artículo 1151 del Código de Comercio, porque su fracción III se refiere a la exhibición de títulos derivados de un contrato de compraventa y la IV establece el requerimiento de un socio a otro, y no en contra de la sociedad, por documentos y cuentas que tenga en su poder.

El Juez Octavo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco admitió la demanda con el expediente 3463/2018 y, en su momento, dictó sentencia con la cual consideró que aun cuando la autoridad responsable se equivocó en fundar su actuación en el artículo 1151, fracción III, del Código de Comercio, porque en realidad se refiere a la fracción IV; concluyó que los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil son improcedentes en contra de la quejosa, en razón de que, conforme a esta última fracción, procede el requerimiento de un socio a otro y no en contra de la sociedad que integra, por lo que decidió ampararla a fin de que se dejaran insubsistentes los actos reclamados y en su lugar se emitiera otra resolución en la que se desecharan los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil en contra de la sociedad y, con libertad de jurisdicción, se proveyera en relación con *****.

En desacuerdo con la sentencia, la quejosa interpuso recurso de revisión en el cual dijo que le causaba agravio que se dejó de atender todo lo que planteó en el concepto de violación que formuló, pues otorgó libertad de jurisdicción a la autoridad responsable para proveer los medios preparatorios a juicio en contra del administrador general único.

También, *****, como terceros interesados, interpusieron recurso de revisión, en el que expresaron que el fallo mencionado les causa agravio, porque los



actos reclamados sí se encuentran fundados y motivados de manera debida; aunado a que al establecer la improcedencia de los medios preparatorios a juicio en contra de la sociedad, se contraviene la garantía a la tutela jurisdiccional, porque la interpretación de lo dispuesto en el artículo 1151, fracción IV, del Código de Comercio, es restrictiva e irrazonable; y, por último, permite volver a examinar la procedencia de los medios preparatorios a juicio en contra del administrador general único, a pesar de que ello no fue materia del amparo.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito conoció de ambos recursos en el amparo en revisión 64/2019 y en sesión de cuatro de julio de dos mil diecinueve, por mayoría de votos desestimó el agravio expresado en el recurso de revisión interpuesto por la quejosa, con base, de manera total, en que la concesión del amparo, para los efectos precisados en la sentencia recurrida, cumple con el principio de relatividad, debido a que los medios preparatorios a juicio se promovieron en contra de ***** en lo personal.

En tanto que la mayoría de los agravios expresados en el recurso de revisión interpuesto por los terceros interesados también se desestimaron, salvo el atinente a la libertad de jurisdicción que se dejó a la autoridad responsable para volver a analizar la procedencia de los medios preparatorios a juicio en contra de *****, lo cual propició que se modificaran los efectos del fallo protector, a fin de limitarlos al desechamiento de los medios preparatorios a juicio en contra de la quejosa. Lo primero, porque los actos reclamados no se fundaron ni motivaron de manera debida, ya que en términos del artículo 1151 del Código de Comercio los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil son improcedentes en contra de la sociedad y, por ello, no se trastocó el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia, pues la tramitación de los medios de defensa depende de la idoneidad y de la satisfacción de los requisitos de procedibilidad establecidos en la ley aplicable; y, lo segundo, en virtud de que *****, no ejerció la acción constitucional.

Por otra parte, tocante al segundo de los procedimientos, *****, con el carácter de socios de *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovieron medios preparatorios a juicio ordinario mercantil, para obtener tanto de dicha sociedad como de *****, integrantes del consejo de administración de la sociedad, la exhibición de documentos, cuentas y diversos libros (de asambleas, de registro de accionistas y contables).

El dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, el Juez Séptimo de lo Mercantil del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco radicó el asunto con el ex-



pediente 2742/2018, admitió a trámite los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil y requirió la exhibición de la documentación pretendida.

En disenso con lo anterior, *****, Sociedad Anónima de Capital Variable promovió demanda de amparo indirecto, en la que básicamente cuestionó la procedencia de los medios preparatorios a juicio.

El Juzgado Decimosegundo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo admitió la demanda con el expediente 1165/2018. Una vez que se celebró la audiencia constitucional, la Juez Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza dictó sentencia en la que concluyó negar el amparo solicitado.

En contra de la sentencia que negó el amparo, la quejosa interpuso recurso de revisión, en el que, de manera sustancial, insistió en la improcedencia de los medios preparatorios a juicio.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito conoció del recurso de revisión con el expediente 142/2019 y en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve resolvió por unanimidad confirmar la sentencia impugnada, pues estimó legal el acto reclamado a partir de la interpretación *pro homine* del artículo 1151, fracción IV, del Código de Comercio.

Planteamiento del problema

En los precedentes destacados, los tribunales contendientes advirtieron, para casos semejantes, que el artículo 1151, fracción IV,²⁴ del Código de Comercio establece de manera literal, en lo conducente, que un socio podrá preparar un juicio, pidiendo la presentación de los documentos y cuentas de la sociedad, al consocio que los tenga en su poder, pero no en contra de la sociedad.

Sin embargo, por un lado, el Tercer Tribunal Colegiado consideró, por mayoría de votos, que los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil son improcedentes, porque tal limitación de modo alguno trastoca el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia, pues la tramitación de los

²⁴ "Artículo 1151. El juicio podrá prepararse:

"...

"IV. Pidiendo un socio o comunero la presentación de los documentos y cuentas de la sociedad o comunidad, al consocio o condueño que los tenga en su poder."



medios de defensa depende de la idoneidad y de la satisfacción de los requisitos de procedibilidad establecidos en la ley aplicable; y, por otro lado, en oposición a la conclusión mencionada, el Cuarto Tribunal Colegiado estimó, por unanimidad, que los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil sí son procedentes, porque debía realizarse una interpretación *pro homine* de la norma en consulta, a fin de permitir al socio preparar el juicio, solicitando documentos y cuentas a la sociedad, por conducto de su representación legal, y no sólo a los consocios, ya que de lo contrario, implicaría violentar el derecho a la información y de acceso a la justicia, así como restringir el derecho a la propiedad.

De tal suerte que, para determinar cuál es el criterio que debe prevalecer, necesariamente se debe dilucidar, en principio, si los socios cuentan o no con mecanismos legales para allegarse de la información y documentación que requieren para ejercer sus derechos en contra de la sociedad que integran —en el caso se trató de sociedades anónimas de capital variable—, pues, de este modo se podrá concluir si la restricción que literalmente prevé el artículo 1151, fracción IV, del Código de Comercio, se encuentra o no justificada; particularmente, en el marco normativo que regula las relaciones entre la sociedad y sus socios, lo cual es, precisamente, la base de la conclusión que adoptó el Tercer Tribunal Colegiado, aunque no la detalló.

Ejecutoria

En la sentencia de contradicción de tesis se decidió que los medios preparatorios a juicio mercantil ordinario proceden en contra de la sociedad a la que pertenece el socio que los promueve, como se advierte de lo siguiente:

"... Posturas que evidencian un punto de toque sobre el mismo tramo de interpretación, por una parte, el Tercer Tribunal Colegiado en cita estableció que es improcedente el medio preparatorio a juicio previsto en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, en contra de la sociedad anónima a la que pertenece el promovente, de acuerdo con el texto gramatical de la norma. En tanto que el Cuarto Tribunal Colegiado de referencia determinó que sí procede el mencionado procedimiento paraprocesal respecto de la sociedad, y no sólo contra el consocio, porque de no interpretarse así el mencionado supuesto legal, impediría el acceso a la tutela judicial efectiva del socio, así como a sus derechos de equidad procesal, información y propiedad privada.

"c) Tercer requisito: pregunta que detona la existencia de la contradicción de tesis.



"Ante la confrontación de los criterios reseñados, es menester precisar el punto jurídico sobre el que debe resolverse la divergencia surgida:

"¿Los medios preparatorios a juicio previstos en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio pueden ejercerse en contra de la sociedad anónima a la que pertenece el promovente?

"QUINTO.—**Estudio de la contradicción de tesis.** Este Pleno de Circuito considera que sí es posible solicitar medios preparatorios a juicio ordinario mercantil, en contra de la sociedad que integra quien los promueve, con base en lo dispuesto en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio.

"...

"De ahí que si el fin de los medios preparatorios a juicio, previstos en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, es preconstituir la prueba en la que se fundará la acción que más adelante ejercerá uno de los accionistas de la sociedad, con base en documentación en poder de ésta —y no de un consocio—, no debe restringirse su interpretación a la expresión gramatical relativa a la procedencia de dichos medios sólo en contra de otro socio; cuando, como en el caso a estudio, se afirme y justifique legalmente, que la sociedad es quien posee la información que se requiere para la instauración del juicio relativo y, por ende, sea a ésta a quien se debe exigir judicialmente su exhibición."

Lo anterior, inclusive, se ve reflejado en el rubro (sic) de la jurisprudencia propuesta, al tenor:

"MEDIOS PREPARATORIOS A JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. SON PROCEDENTES CONTRA LA SOCIEDAD A LA QUE PERTENECE QUIEN LOS PROMUEVE (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 1151 DEL CÓDIGO DE COMERCIO)."

Consideraciones sustentantes del voto particular

Desde mi perspectiva, los socios sí cuentan con mecanismos legales para allegarse, por sí, de cierta información y documentación que necesiten a fin de ejercer las acciones que estimen convenientes para tutelar sus derechos frente a la sociedad que integran; en específico, una sociedad anónima de capital variable, por ser de este tipo en contra de quien se promovieron los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil.



Para explicar mi aserto, cabe destacar que los medios preparatorios a juicio, por su naturaleza jurídica, son actos prejudiciales, habida cuenta de que anteceden o preceden al juicio y, por tanto, no forman parte de él.

Dichos medios preparatorios a juicio tienen el objeto específico de preconstituir una o más pruebas ante el órgano judicial competente, para que se valoren en la futura acción o excepción que se hará valer.

Lo anterior, por regla general, tiene justificación en la imposibilidad que pesa sobre el interesado para recabar, por sí, la información y documentación que le es indispensable para ejercer la acción u oponer la excepción que proceda.

De ahí que cualquier limitación o restricción legal al derecho a tal información o documentación, a través de los medios preparatorios a juicio, invariablemente debe responder a la posibilidad que el interesado tiene para su obtención por mecanismos legales preestablecidos.

En ese sentido, importa señalar que conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, existe información y documentación disponible para los socios y otra que no; en la hipótesis primera los socios tienen a su alcance los mecanismos legales para recabarlas y en la segunda de ellas no, por lo que ahí sí procede la intervención de la actividad jurisdiccional.

Ejemplo de esa información disponible, el ordenamiento legal en cita, en su sección V intitulada "De la información financiera", del capítulo V denominado "De la sociedad anónima", que va de los artículos 172 a 177,²⁵ reconoce un me-

²⁵ **"Sección quinta**

"De la información financiera

"Artículo 172. Las sociedades anónimas, bajo la responsabilidad de sus administradores, presentarán a la asamblea de accionistas, anualmente, un informe que incluya por lo menos:

"A) Un informe de los administradores sobre la marcha de la sociedad en el ejercicio, así como sobre las políticas seguidas por los administradores y, en su caso, sobre los principales proyectos existentes.

"B) Un informe en que se declaren y expliquen las principales políticas y criterios contables y de información seguidos en la preparación de la información financiera.

"C) Un estado que muestre la situación financiera de la sociedad a la fecha de cierre del ejercicio.

"D) Un estado que muestre, debidamente explicados y clasificados, los resultados de la sociedad durante el ejercicio.

"E) Un estado que muestre los cambios en la situación financiera durante el ejercicio.

"F) Un estado que muestre los cambios en las partidas que integran el patrimonio social, acaecidos durante el ejercicio.



canismo en favor de los socios para obtener información financiera de la sociedad anónima.

Por su parte, la documentación indisponible es toda aquella que sirve de soporte de la información financiera, pues de la exposición de motivos²⁶ que precedió

"G) Las notas que sean necesarias para completar o aclarar la información que suministren los estados anteriores.

"A la información anterior se agregará el informe de los comisarios a que se refiere la fracción IV del artículo 166."

"Artículo 173. El informe del que habla el enunciado general del artículo anterior, incluido el informe de los comisarios, deberá quedar terminado y ponerse a disposición de los accionistas por lo menos quince días antes de la fecha de la asamblea que haya de discutirlo. Los accionistas tendrán derecho a que se les entregue una copia del informe correspondiente."

"Artículo 174." (Derogado, D.O.F. 23 de enero de 1981)

"Artículo 175." (Derogado, D.O.F. 23 de enero de 1981)

"Artículo 176. La falta de presentación oportuna del informe a que se refiere el enunciado general del artículo 172, será motivo para que la Asamblea General de Accionistas acuerde la remoción del administrador o Consejo de Administración, o de los comisarios, sin perjuicio de que se les exijan las responsabilidades en que respectivamente hubieren incurrido."

"Artículo 177. Quince días después de la fecha en que la asamblea general de accionistas haya aprobado el informe a que se refiere el enunciado general del artículo 172, los accionistas podrán solicitar que se publiquen en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía los estados financieros, junto con sus notas y el dictamen de los comisarios."

²⁶ **"Exposición de motivos"**

"En varios aspectos la legislación mercantil mexicana presenta características de arcaísmo y obsolescencia que hacen que muchos de sus preceptos, formalmente vigentes, sean sistemáticamente ignorados y no cumplidos, que a otros se les dé un cumplimiento meramente nominal y que otros constituyan un obstáculo al desarrollo de las operaciones dentro del contexto de la economía moderna.

"Promulgado el Código de Comercio en 1890 y la Ley de Sociedades Mercantiles en 1934, muchos de sus preceptos han permanecido sin modificación a pesar de que los avances en las tecnologías y los cambios en el medio y las prácticas económicas hacían imperiosa su modificación para adaptarse a las nuevas condiciones.

"Algunos de los aspectos en que estas circunstancias se dan con mayor evidencia son aquellas que se refieren a la contabilidad, correspondencia, anuncio de la calidad mercantil, en el Código de Comercio y los relativos a la información y vigilancia en las sociedades anónimas.

"El arcaísmo de las disposiciones mencionadas en el Código de Comercio es evidente. Sus normas y sus reglas corresponden a una tecnología y a unos sistemas que estaban en uso a fines del siglo XIX, –y que sustancialmente son los mismos que se empezaron a utilizar en el Renacimiento, cuando se inició el auge comercial de las repúblicas italianas. En materia de contabilidad, por ejemplo, el Código de Comercio, ignora, porque no las pudo prever, la aparición de los sistemas mecánicos a fines de la década de 1930, posterior aparición de los sistemas electro-mecánicos de procesamiento masivo de datos, y, naturalmente, la más reciente aparición de los sistemas de procesamiento electrónico de datos e información, cuyo uso se ha extendido y generalizado, a pesar de las disposiciones del Código de Comercio, aplicables solamente a los procedimientos decimonómicos de registro manual.



a la reforma a tal ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de enero de mil novecientos ochenta y uno, se advierte que el legislador suprimió expresamente la posibilidad que tenían los accionistas de consultar los libros y documentos relacionados con los puntos de acuerdo de la asamblea.²⁷

"Como un ejemplo, basta señalar que las disposiciones legales vigentes exigen a los comerciantes llevar un 'libro copiador de cartas', recurso arcaico de archivo que quedó inutilizado desde la aparición, hace ya bastante tiempo, de la máquina de escribir. Naturalmente, nadie cumple esta obligación y nadie exige su cumplimiento.

"Por otro lado, tampoco se ha tomado en cuenta en la legislación el cambio en las condiciones, la multiplicidad y la extensión territorial de las operaciones mercantiles y se mantienen en vigor disposiciones, —como las relativas al anuncio de la calidad mercantil—, imposibles de cumplir en las condiciones actuales.

"Algo semejante ha sucedido con las disposiciones relativas a información y vigilancia en las sociedades anónimas. Concebidas en una época en que las sociedades eran relativamente pequeñas, cerradas y de un número relativamente reducido en socios, estas normas son inadecuadas para las condiciones modernas.

"Las disposiciones en vigor se refieren al balance general como el único instrumento de información financiera, dejando de reconocer los considerables adelantos habidos en materia de información financiera en los últimos 50 años. Igualmente se establecen recursos de revisión por parte de los accionistas: por ejemplo, poner a su disposición el balance y los libros de la sociedad, que son totalmente ineficaces dada la magnitud, complejidad y extensión de las operaciones de las modernas sociedades mercantiles.

"La figura del comisario, ideada para vigilar la sociedad y proteger los intereses de los accionistas frente a los administradores, se ha convertido, por falta de adaptación a las condiciones reales, en una mera figura ineficiente.

"La legislación actual impone al comisario actividades concretas inútiles o imposibles de realizar en las condiciones actuales, tales como la obligación de practicar arquezos de caja, y, por otro lado, omite imponerle obligaciones que sí harían efectiva su labor.

"En parte la razón de este atraso en nuestra legislación mercantil es atribuible al deseo —varias veces expresado e intentado desde los años 1930 y nunca realizado— de efectuar una revisión 'a fondo' y una codificación total de la legislación mercantil. Mientras tanto, las disposiciones arcaicas siguen nominalmente en vigor y la práctica sigue ignorándolas y desobedeciéndolas.

"Consideramos que en vista de lo anterior es indispensable y urgente establecer procedimientos y sistemas adaptados a las condiciones modernas, que hagan viables y den eficacia a los derechos de los socios de vigilar el manejo y la situación de las sociedades en que participan y a recibir información veraz y suficiente de la situación y del manejo dichos (sic), vigilancia e información que ahora se cumplen, en general, de manera más formalista que real; ..."

²⁷ "Sección quinta

"Del balance

"Artículo 172. Las sociedades anónimas practicarán anualmente un balance, en el que se hará constar el capital social, especificándose, en su caso, la parte exhibida y la por exhibir; la existencia en caja, las diversas cuentas que formen el activo y el pasivo, las utilidades o pérdidas y los demás datos necesarios para mostrar claramente el estado económico de la sociedad."



Ello, a menos de que los accionistas representen por lo menos el treinta y tres por ciento del capital social; en cuyo caso, conforme al artículo 184²⁸ de la ley en consulta, podrán pedir por escrito, en cualquier tiempo al administrador o consejo de administración, o a los comisarios, la convocatoria de una asamblea general de accionistas, para tratar los asuntos que indiquen en su petición.

O bien, acorde con el artículo 185²⁹ siguiente, el titular de una sola acción podrá realizar la petición indicada, si se ha dejado de celebrar asamblea durante

"Artículo 173. El balance deberá quedar concluido dentro de los tres meses siguientes a la clausura de cada ejercicio social, y el administrador o Consejo de Administración lo entregará a los comisarios, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de la Asamblea General de Accionistas que haya de discutirlo, junto con los documentos justificativos y un informe general sobre la marcha de los negocios de la sociedad."

"Artículo 174. Los comisarios dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se les haya entregado el balance con sus anexos, formularán un dictamen con las observaciones y propuestas que consideren pertinentes."

"Artículo 175. El balance con sus anexos y el dictamen de los comisarios deberán quedar en poder del administrador o Consejo de Administración, durante el plazo de quince días anteriores a la fecha de la celebración de la Asamblea General de Accionistas. Éstos podrán examinar dichos documentos en las oficinas de la sociedad."

"Artículo 176. La falta de presentación oportuna del balance por el administrador o Consejo de Administración, o del dictamen de los comisarios, será motivo para que la Asamblea General de Accionistas acuerde la remoción del administrador o Consejo de Administración, o de los comisarios, sin perjuicio de que se les exijan las responsabilidades en que respectivamente hubieren incurrido."

"Artículo 177. Quince días después de la fecha en que la Asamblea General de Accionistas haya aprobado el balance, deberá mandarse publicar en el Periódico Oficial de la entidad en donde tenga su domicilio la sociedad y se depositará copia autorizada del mismo en el Registro Público de Comercio. Si se hubiere formulado en término alguna oposición contra la aprobación del balance por la Asamblea General de Accionistas, se hará la publicación y depósito con la anotación relativa al nombre de los opositores y el número de acciones que representen."

²⁸ **"Artículo 184.** Los accionistas que representen por lo menos el treinta y tres por ciento del capital social, podrán pedir por escrito, en cualquier tiempo al administrador o Consejo de Administración, o a los comisarios, la convocatoria de una Asamblea General de Accionistas, para tratar de los asuntos que indiquen en su petición.

"Si el administrador o Consejo de Administración, o los comisarios se rehusaren a hacer la convocatoria, o no la hicieren dentro del término de quince días desde que hayan recibido la solicitud, la convocatoria podrá ser hecha por la autoridad judicial del domicilio de la sociedad, a solicitud de quienes representen el treinta y tres por ciento del capital social, exhibiendo al efecto los títulos de las acciones."

²⁹ **"Artículo 185.** La petición a que se refiere el artículo anterior, podrá ser hecha por el titular de una sola acción, en cualquiera de los casos siguientes:

"I. Cuando no se haya celebrado ninguna asamblea durante dos ejercicios consecutivos;



dos ejercicios consecutivos, o si las asambleas celebradas en ese tiempo no se ocuparon de los asuntos que señala el dispositivo 181 de la propia ley.

Por consiguiente, si el o los socios cuentan con mecanismos legales para obtener, por sí, tal información y documentos de la sociedad; entonces, se justifica por qué el artículo 1151, fracción IV, del Código de Comercio, no prevé la posibilidad de que un socio pueda preparar un juicio, pidiendo la presentación de dichos documentos y cuentas, a la propia sociedad, sino sólo al consocio que los tenga en su poder.

Apoya lo considerado la jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 213 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, con número de registro digital: 2015595, que dice:

"DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición,

"II. Cuando las asambleas celebradas durante ese tiempo no se hayan ocupado de los asuntos que indica el artículo 181.

"Si el administrador o Consejo de Administración, o los comisarios se rehusaren a hacer la convocatoria, o no la hicieren dentro del término de quince días desde que hayan recibido la solicitud, ésta se formulará ante el Juez competente para que haga la convocatoria, previo traslado de la petición al administrador o Consejo de Administración y a los comisarios. El punto se decidirá siguiéndose la tramitación establecida para los incidentes de los juicios mercantiles."



que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado Mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios."

Este voto particular, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 186 de la Ley de Amparo se presenta dentro del plazo de diez días hábiles siguientes al de la firma del engrose correspondiente.

Hasta aquí el voto particular del Magistrado Rigoberto Baca López, formulado en la contradicción de tesis 6/2020, discutido en sesión ordinaria de dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, asistido con la secretaria Laura Icazbalceta Vargas, quien autoriza y da fe.

"Laura Icazbalceta Vargas, secretaria de Acuerdos del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, certifico y hago constar: Que en términos de lo previsto en los artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 113 y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso



a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada como confidencial."

Este voto se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MEDIOS PREPARATORIOS A JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. SON PROCEDENTES CONTRA LA SOCIEDAD ANÓNIMA A LA QUE PERTENECE QUIEN LOS PROMUEVE (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 1151 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios opuestos al interpretar la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, en lo referente a la procedencia de los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil, cuando se hacen valer en contra de una sociedad anónima, y no de un consocio.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito determina que los medios preparatorios a juicio ordinario mercantil, en contra de la sociedad a la que pertenece quien los promueve, son procedentes.

Justificación: De la interpretación sistemática de la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, se deduce que el procedimiento paraprocesal que contempla tiene por objeto recabar todos los elementos necesarios para que el promovente (miembro de una sociedad mercantil) esté en aptitud de ejercer una acción, con los documentos que requiere para justificar su pretensión, lo que, en principio, asegura su derecho humano de acceso efectivo a la justicia y, una vez incoado el juicio, el de equidad procesal, al permitir al actor sustentar su pretensión en información que no está en su poder, por pertenecer al patrimonio social; patrimonio que en el caso de las sociedades anónimas es distinto al de sus accionistas y se encuentra resguardado por el administrador o por el consejo de administración, de conformidad con el artículo 158 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, mas los integrantes de la sociedad anónima tienen derecho a conocer la información que –de manera limitada– les autoriza la propia legislación. De ahí que si el objeto de los medios preparatorios a juicio, previstos en la fracción IV del artículo 1151 del Código de Comercio, es preconstituir la prueba en la que se fundará la acción que más adelante



ejercerá uno de los accionistas de la sociedad anónima, con base en documentación en poder de esta última –y no de un consocio–, no debe restringirse su interpretación a la expresión gramatical relativa a la procedencia de dichos medios sólo en contra de otro socio, cuando se afirme y justifique legalmente, que la sociedad es quien posee la información que se requiere para la instauración del juicio relativo y, por ende, sea a ésta a quien debe exigirse judicialmente su exhibición.

PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO.

PC.III.C. J/56 K (10a.)

Contradicción de tesis 6/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto, ambos en Materia Civil del Tercer Circuito. 16 de marzo de 2021. Mayoría de cinco votos de los Magistrados José Ángel Hernández Huízar, Víctor Manuel Flores Jiménez, Martín Ángel Gamboa Banda, Héctor Martínez Flores y Víctor Jáuregui Quintero. Disidente: Rigoberto Baca López, quien formuló voto particular. Ponente: Víctor Manuel Flores Jiménez. Secretaria: Laura Icazbalceta Vargas.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 64/2019, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 142/2019.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo en revisión 142/2019, resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, derivó la tesis aislada III.4o.C.46 C (10a.), de título y subtítulo: "MEDIOS PREPARATORIOS A JUICIO. EL DERECHO DEL ACCIONISTA A PEDIR EN ESTA VÍA LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS Y CUENTAS DE LA SOCIEDAD, NO ESTÁ LIMITADO A QUE LO PIDA A OTRO CONSOCIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo IV, marzo de 2021, página 2981, con número de registro digital: 2022904.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (PERSONAS FINADAS). LES ES APLICABLE EL ARTÍCULO 63 DEL CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ATENDIENDO AL PRINCIPIO PRO PERSONA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 22/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 20 DE OCTUBRE DE 2020. MAYORÍA DE DIECINUEVE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS AMANDA ROBERTA GARCÍA GONZÁLEZ (PRESIDENTA), JOEL CARRANCO ZÚÑIGA, ÓSCAR PALOMO CARRASCO, OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ, MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ, ANTONIO CAMPUZANO RODRÍGUEZ, FRANCISCO GARCÍA SANDOVAL, MARÍA DEL PILAR BOLAÑOS REBOLLO, SERGIO URZÚA HERNÁNDEZ, ALFREDO ENRIQUE BÁEZ LÓPEZ, FERNANDO ANDRÉS ORTIZ CRUZ, ARTURO CÉSAR MORALES RAMÍREZ, GASPAR PAULÍN CARMONA, EMMA GASPAR SANTANA, MARÍA GUADALUPE MOLINA COVARRUBIAS, MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO, GUILLERMINA COUTIÑO MATA, ROSA GONZÁLEZ VALDÉS Y JORGE HIGUERA CORONA. AUSENTE: JESÚS ALFREDO SILVA GARCÍA. DISIDENTES: JOSÉ PATRICIO GONZÁLEZ-LOYOLA PÉREZ, IRMA LETICIA FLORES DÍAZ Y JUAN CARLOS CRUZ RAZO, QUIENES FORMULARON VOTO PARTICULAR. PONENTE: MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ. SECRETARIO: MARCO ANTONIO THOMÉ GONZÁLEZ.

México, Ciudad de México, acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la video sesión del día veinte **de octubre de dos mil veinte**.

VISTOS;
Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante escrito recibido en la secretaría de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito el catorce de agosto de dos



mil diecinueve, *****, parte en la revisión R.F. 158/2018, del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por dicho órgano jurisdiccional al resolver el citado recurso, y del Primer Tribunal Colegiado en la misma materia y Circuito, al fallar el amparo directo D.A. 776/2015.

SEGUNDO.—Por auto de cuatro de septiembre siguiente el presidente del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito radicó esa contradicción de tesis bajo el número **PC01.I.A.22/2019.C**, la admitió a trámite y solicitó a los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados la remisión del archivo digital con las ejecutorias respectivas, pronunciadas en los expedientes de sus índices, así como que informaran si los criterios ahí plasmados estaban vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados.

TERCERO.—Por auto de cinco de noviembre de dos mil diecinueve, al estar debidamente integrado el expediente de mérito, se turnó a la Magistrada **María Elena Rosas López**, integrante del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CUARTO.—Mediante diverso de **cuatro de febrero de dos mil veinte**, se retornó el presente asunto al Magistrado **Marco Antonio Bello Sánchez**, integrante del mismo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para que dentro del plazo manifestara el deseo de hacer suyo el proyecto presentado por la Magistrada María Elena Rosas López o en su defecto presentar uno nuevo;

Atento a lo anterior, previos ajustes al proyecto relatado, se repartió el proyecto, mediante el sistema de Plenos de Circuito correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, séptimo párrafo, 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 Bis, 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el diverso 45 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince, en virtud de que se trata de una contradicción de criterios en materia administrativa, cuya especialidad corresponde a este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte **legítima**, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por *****, parte en el recurso de revisión R.F. 158/2018, del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, órgano que sustentó uno de los criterios aquí contendientes.

TERCERO.—Acorde con el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la contradicción de tesis se actualiza cuando las Salas de este Alto Tribunal, o bien, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia y la tesis aislada, cuyos rubros, textos y datos de publicación, enseguida se transcriben:

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

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, julio de 2009, tesis P. XLVII/2009, página 67, registro digital: 166996)



Conforme a los criterios anteriormente transcritos, se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis *—mediante aclaraciones—*, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Precisado lo anterior, con objeto de resolver si en el caso se actualiza o no la contradicción de tesis denunciada, se procede a sintetizar los elementos que los tribunales contendientes tomaron en consideración para sustentar los criterios denunciados como opuestos.

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo D.A. **776/2015**, sostuvo, en lo que a la presente contradicción de tesis interesa, lo siguiente:

"Quinto.—Aun cuando en el resultando primero de la sentencia reclamada, se habla de que ***** por derecho propio, demandó la nulidad de la resolución de once marzo de dos mil quince, dictada por la Junta Directiva del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, a través de la cual se le concedió, en su calidad de cónyuge supérstite, el pago de una compensación de ***** por fallecimiento de su esposo en actos fuera de servicio, lo



cierto es que la demanda fue promovida por ella y como representante de los menores *****.

"Por razón de método en la exposición se resolverán, en primer lugar, los alegatos relativos a violaciones procesales que, de resultar fundados, ocasionarían la reposición del procedimiento.

"La quejosa, en una parte del primer concepto de violación, afirma que el veintinueve de octubre de dos mil quince se notificó la sentencia de treinta siguiente, según se aprecia en el oficio ***** que inserta, lo cual la dejó en indefensión.

"Para emprender el examen del planteamiento, se toma en cuenta que, en el oficio que menciona, se asentaron las leyendas 'Asunto: se notifica sentencia de 30 de octubre de 2015' e inmediatamente después 'México, D.F., 29 de octubre de 2015'; sin embargo, el error apuntado es irrelevante porque en las constancias se advierte que se notificó a la promovente el cinco de noviembre del citado año y la demanda de amparo la promovió el treinta siguiente, esto es, al décimo cuarto día hábil, según cómputo realizado en el considerando segundo que precede, por lo que la quejosa partió de una premisa inexacta y, por ende, resulta inoperante su argumento (folios 218 a 220 del expediente del juicio contencioso).

"Por otro lado, la promovente aduce que, en proveído de seis de octubre de dos mil quince, se concedió a las partes el plazo para formular alegatos cuando no estaba firme el acuerdo en que tuvo por no ampliada la demanda.

"Tal planteamiento parte de un supuesto erróneo, en primer lugar, porque la responsable no le otorgó plazo para ampliar la demanda, precisamente, por no encontrarse en los supuestos del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece que se podrá ampliar la demanda dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los siguientes casos:

"a) Cuando se impugne una negativa ficta.



"b) Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

"c) Si el actor manifiesta que no conoce la resolución administrativa que pretende impugnar.

"d) Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, sin violar el primer párrafo del artículo 22, no sean conocidas por el actor al presentar la demanda y,

"e) Cuando la autoridad demandada plantea el sobreseimiento en el juicio por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

"Dicho numeral establece:

"**Artículo 17.**' (se transcribe)

"Del expediente del juicio de nulidad se observa que no se actualiza alguna de las hipótesis previstas en el numeral transcrito que haga procedente la ampliación de demanda, porque, en ese juicio, *****, por derecho propio y en representación de sus menores hijos *****, ***** y *****, demandó la nulidad de la resolución administrativa de once de marzo de dos mil quince, mediante la cual la Junta Directiva del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la actora contra la diversa de la propia Junta en que le concedió a ella y a sus hijos compensación única de ***** con motivo del fallecimiento de su esposo ***** (sargento).

"En segundo, por obvias razones, tampoco se advierte acuerdo en que se haya concedido plazo para ampliar la demanda y mucho menos otro en que no la tuviera por ampliada.

"En consecuencia, resulta inoperante el concepto de violación.

"Por último, la quejosa argumenta que el acuerdo de seis de octubre de dos mil quince no precisó el plazo que tenían las partes para formular alegatos



y, a pesar de esa omisión, la responsable dictó sentencia, con lo cual quedó en estado de indefensión.

"Para resolver el planteamiento, se toma en consideración la parte conducente del citado proveído que dice: '...indíquese a las partes que, una vez transcurridos diez días después de notificado el presente acuerdo, pueden ejercer el derecho de formular sus ALEGATOS por escrito conforme al artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; transcurrido dicho término se dictará lo que en derecho proceda...', lo que revela que la remisión al referido numeral permitió a la actora conocer su contenido, concretamente, que contaba con el plazo de cinco días para alegar de (sic) su derecho.

"En efecto, el artículo 47 de la ley citada dispone:

"**Artículo 47.**' (se transcribe)

"Como se desprende del texto de la norma reproducida, la ley hace referencia al momento en que haya 'concluido la sustanciación del juicio', que determina el inicio de los diez días, tras los cuales se concederán otros cinco para formular alegatos.

"Una vez vencido este último plazo, el Magistrado instructor deberá declarar cerrada la instrucción.

"Bastan las explicaciones que anteceden para evidenciar que, contrario a lo sostenido por la promovente, en proveído de seis de octubre de dos mil quince (folio 201 del expediente del juicio de nulidad), el Magistrado instructor, al citar el artículo 47 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sí hizo del conocimiento de las partes que contaban con cinco días para presentar sus alegatos por escrito, una vez que les fuera notificado el referido acuerdo.

"Por otro lado, para corroborar si fueron observados los quince días previos al cierre de instrucción, es necesario tomar en consideración que la última actuación tendente a integrar el expediente fue la recepción de la contestación a la demanda, el seis de octubre de dos mil quince; incluso, en ese proveído, el



instructor informó el plazo para formular alegatos, lo que evidencia que en ese momento se consideró finalizada la 'sustanciación del juicio'.

"Luego, si el auto de cierre de instrucción fue emitido el treinta del mes y año citados, es claro que la responsable respetó los quince días, como se ilustra a continuación: (se inserta imagen)

"Dichas actuaciones, como se desprende de autos, fueron legalmente practicadas, por lo que la promovente no quedó en indefensión y, por tanto, es infundado su planteamiento.

"En el considerando séptimo, la juzgadora abordó el único concepto de nulidad, en el que la promovente afirmó que es ilegal que la demandada haya otorgado una compensación cuando debió ser una pensión, ya que el artículo 63 del Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social prevé ese beneficio cuando el finado cumpla con un mínimo de quince años de cotización y, en el caso, su cónyuge, en calidad de militar, lo hizo por dieciséis años, un mes y siete días.

"La Sala decidió que tal pretensión es infundada porque la disposición invocada del convenio referido es aplicable para los trabajadores de índole civil y no para los militares, cuya relación es administrativa y no laboral, que se rigen por sus propias leyes de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya justificación radica en las funciones que desarrollan y que consisten, esencialmente, en defender la integridad, independencia y soberanía de la Nación, así como su seguridad interior.

"Explicó que la disposición aplicable es la fracción II del artículo 36 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que establece que tienen derecho a compensación los militares que tengan cinco o más años de servicio, sin llegar a veinte, por haberse incapacitado, entre otros, por actos fuera de servicio, pero no a una pensión.

"Agregó que la jurisprudencia que cita la actora no es aplicable, en primer lugar, porque se refiere a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales



para los Trabajadores del Estado y no a la del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y, en segundo, no establece que se deba otorgar una pensión, por actos fuera de servicio, con un periodo de veinte años.

"En consecuencia, la juzgadora reconoció la validez de la resolución administrativa impugnada.

"Contra esa decisión, afirma la quejosa que la Sala responsable realizó una interpretación restrictiva del tratado, al estimar que no es aplicable a los militares sino únicamente a los civiles; sin embargo, soslayó que el citado convenio internacional no discrimina entre trabajadores civiles y militares y sus beneficiarios, pues las personas que protege son los cónyuges e hijos del sostén de la familia siempre que haya cotizado cinco años para obtener una pensión.

"Con la finalidad de verificar si el convenio es aplicable a los militares, conviene traer a colación el Convenio relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, suscrito por los Estados Unidos Mexicanos, concretamente el artículo 77, así como la sección O, punto 84, revisión 4 de la CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL INTERNACIONAL UNIFORME DE TODAS LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS (CIIU), que disponen:

"Artículo 77.' (se transcribe)

"De la transcripción se desprende, en la materia que importa para el caso que nos ocupa, en primer lugar, que la actividad protegida consistente en la administración pública y defensa y planes de seguridad social de afiliación obligatoria; en segundo, que el convenio no protege a la gente del mar ni a los pescadores de alta mar.

"El mando supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del secretario de la Defensa Nacional, y algunas de las funciones generales son defender la integridad, la independencia y soberanía de la Nación, así como garantizar la seguridad interior, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1 y 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que tienden a satisfacer las necesidades básicas de los individuos o de la población en general; de manera



que tales actividades están inmersas en la administración pública y defensa, y los miembros de ésta tienen protección de seguridad social de afiliación obligatoria en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

"Bastan las anteriores explicaciones para asumir que el Convenio relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social sólo excluye a la gente del mar y a los pescadores de alta mar, por lo que, contrario a lo sostenido por la responsable, sí es aplicable a los militares.

"El principio *pro personae* o *pro homine*, establecido en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional, obliga a las autoridades a aplicar la norma bajo la interpretación más amplia o extensiva cuando se trate de reconocer derechos protegidos, en igualdad de condiciones y no distinguir para unos un tiempo de cotización para obtener pensión y otra para otros, de manera que el juzgador debe encontrar el significado más favorable.

"Ante el supuesto de que un mismo derecho fundamental (pensión) tenga dos regulaciones para sujetos iguales, se debe preferir la que más favorezca, atendiendo al criterio de favorabilidad del individuo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1 constitucional.

"Dicho criterio se deberá emplear en caso de que exista una regulación diferente para sujetos que se encuentren en igualdad de condiciones, debiendo, por consiguiente, prevalecer la que represente una mayor protección para la persona o la que implique menor restricción.

"Sirve de apoyo la tesis aislada 1a. XXVI/2012 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 659, en que estableció que la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que se debe utilizar imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada salvaguarda. El texto es el siguiente:



"PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL.' (se transcribe)

"Está fuera de discusión que ***** , sargento segundo, falleció en actos fuera de servicio el doce de abril de dos mil trece y **prestó servicios** efectivos al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos durante **dieciséis años, dos meses, siete días**, por haberlo reconocido la demandada (folio 42 del expediente de nulidad), y no controvertido por la actora. La causa de la muerte fue tumor maligno del cuerpo del estómago (folio 70 del expediente del juicio contencioso).

"Como se adelantó, los quejosos proponen que se aplique bajo la interpretación más amplia o extensiva el artículo 63 del Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, que concede el beneficio de una pensión cuando el finado cumpla con un mínimo de cinco años de cotización, mientras que la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas la condiciona a veinte, por lo que se debe elegir la norma internacional que otorga protección más amplia para dilucidar el punto jurídico sometido a su conocimiento.

"Dicho convenio prevé:

"**Artículo 1.**' (se transcribe)

"**Artículo 62.**' (se transcribe)

"**Artículo 63.**' (se transcribe)

"De la norma internacional reproducida se desprende, en lo que interesa, que:

"• Para los efectos del convenio se entiende por '*término prescrito*' lo determinado por la legislación nacional o en virtud de la misma.

"• La prestación deberá consistir en pago periódico.



"• Para calcular la prestación se debe atender a un 'beneficiario tipo', que en el caso de viuda con dos hijos y que en atención a la tabla anexa correspondiente debe percibir en total, al menos, el cuarenta por ciento del total de sus ganancias anteriores, que deberán ser calculadas de conformidad con reglas prescritas, esto es, de acuerdo a la legislación nacional.

"• La prestación deberá garantizarse en la contingencia cubierta, por lo menos:

"a) A las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un periodo de calificación que podrá consistir en quince años de cotización o de empleo o en diez años de residencia; o

"b) Cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un periodo de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de este sostén de familia, en el transcurso del periodo activo de su vida, el promedio anual prescrito.

"• Cuando la concesión de la prestación ya mencionada esté condicionada al cumplimiento de un periodo mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

"a) A las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un periodo de cinco años de cotización o de empleo (artículo 63, punto 2, inciso a).

"El artículo 31, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para la Fuerzas Armadas Mexicanas exige un periodo mínimo de veinte años para obtener la pensión que define el numeral 21, párrafo cuarto, del propio ordenamiento, como la prestación vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fije la ley.

"Como se observa, cuando la concesión de la prestación esté condicionada a un periodo mínimo, la norma nacional exige un periodo de veinte años, mientras que la norma internacional dispone que se debe garantizar una prestación reducida, por lo menos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia



haya cumplido, según reglas prescritas (legislación nacional), un periodo de cinco años de cotización o de empleo.

"El artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé alguna restricción respecto de los años de cotización para que los militares obtengan una pensión, sino que, en su fracción XIII, dispone que se regirán por sus propias leyes, por lo que las normas nacional e internacional no pugnan con las bases mínimas de seguridad social y, por ende, están de acuerdo con ella, pues una tutela de un modo y otra de otro el mínimo de cotización, por cuyo motivo, después de concretar el derecho natural humano afectado, se debe elegir y aplicar la norma más favorable que dé mayor protección en términos del artículo 1o. constitucional.

"En el caso, si *****, sargento segundo, sostén de su cónyuge e hijos, falleció en actos fuera de servicio el doce de abril de dos mil trece y **prestó servicios** efectivos al ejército y fuerza aérea mexicanos durante **dieciséis años, dos meses, siete días**, los cuales cotizó, por lo que, de acuerdo con el principio *pro persona* o *pro homine*, la norma que concede mayor protección es el artículo 63, punto 2, inciso a), del mencionado convenio.

"Sentado lo anterior, es necesario hacer las siguientes precisiones:

"Como ya se dijo, el artículo 63, punto 2, inciso a), del Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social establece que cuando la concesión de la prestación que indica esté condicionada al cumplimiento de un periodo mínimo de cotización o de empleo, se deberá garantizar una prestación reducida, por lo menos, a las personas protegidas, cuyo sostén de familia haya cumplido, según legislación nacional, un periodo de cinco años de cotización o de empleo, por lo que es necesario despejar qué se debe entender por prestación reducida.

"Para tal propósito, se toma en cuenta que la parte X, relativa a prestaciones de sobrevivientes, del referido convenio, dentro de la cual se encuentra el artículo 62, dispone que la prestación deberá consistir en un pago periódico, lo que permite asumir que el concepto de '*prestación reducida*' se debe comprender como la pensión proporcional que se debe dar de acuerdo con los años de servicios, tomando como parámetro, en el caso, el cuarenta por ciento de las percepciones del *de cujus*, pues si a veinte años de servicios corresponde el



cincuenta por ciento, entonces a dieciséis le toca dicho porcentaje (cuarenta por ciento) en términos del artículo 31, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el cual coincide con el previsto en el cuadro anexo a la parte XI, relativo a pagos periódicos al beneficiario tipo, del convenio referido, que es conforme al convenio internacional y al principio *pro homine*.

"En esas condiciones, el mayor beneficio es que el pago de la pensión proporcional sea hasta que los menores sean mayores de edad y la cónyuge superviviente fallezca, contraiga matrimonio o viva en concubinato o tenga descendencia después de trescientos días siguientes al fallecimiento del militar en términos del artículo 52, fracciones III, IV y V, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

"Con base en lo desarrollado, el concepto de violación analizado resulta esencialmente fundado y suficiente para conceder la protección constitucional solicitada.

"Sexto.—Con apoyo en el artículo 182, último párrafo, de la Ley de Amparo, se abordarán los efectos que se deberán imprimir a la sentencia que se dicte en cumplimiento a este fallo, por economía procesal y toda vez que sobre el tema existió una solicitud expresa por parte de los actores, en su demanda anulatoria, en el sentido de que se declare la nulidad de la resolución de once de marzo de dos mil quince, dictada por la Junta Directiva del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y se le paguen las diferencias generadas, entre otras prestaciones.

"En la resolución administrativa impugnada se concedió a *****
***** , ***** , ***** y ***** con motivo del fallecimiento de ***** ,
sargento segundo, en actos fuera de servicio, y en las constancias procesales no se advierte que ***** haya recibido dicha cantidad y, además, la enjuiciada no lo alegó en la contestación a la demanda ni rindió pruebas que justifiquen ese hecho.

"Sin embargo, en el supuesto de que se haya cubierto, conforme a la norma internacional la pensión corresponde al cuarenta por ciento del total de las



percepciones del finado, por lo que el referido monto relativo a la compensación única se debe tomar a cuenta de las pensiones.

"Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

"Único.—La Justicia de la Unión **AMPARA y PROTEGE** a *****y a los menores *****, ***** y *****, contra la sentencia de treinta de octubre de dos mil quince, dictada por la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el expediente del juicio de nulidad *****."

(Fojas cinco a treinta y tres de la ejecutoria en cuestión)

II. Por su parte, el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de revisión **158/2018** de su índice, concluyó entre otros puntos, lo siguiente:

"Séptimo.—Estudio. Este órgano colegiado procede al estudio de los argumentos contenidos en el único concepto de agravio que propone la recurrente.

"I. Violación a los principios de congruencia y exhaustividad.

"En la primera parte del único concepto de agravio, la recurrente expone que la Sala violó los principios de congruencia y exhaustividad que rigen el dictado de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

"Señala que es así, porque en el considerando séptimo, la Sala procedió al estudio de los conceptos de impugnación formulados por los actores, para señalar lo que supuestamente argumentó su representada, 'sostuvo la legalidad y validez de la resolución impugnada', sin hacer mayor pronunciamiento sobre el particular.

"Indica que lo anterior contraviene lo previsto en el artículo 50, párrafo tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, porque tal precepto obliga a la Sala no sólo a pronunciarse respecto de los argumentos de los actores, sino también los expuestos por la autoridad demandada, situación que no fue atendida, pues de haberlo realizado, se hubiera percatado que



los actores en realidad tienen derecho a una compensación única, no así a una pensión, como se determina en la sentencia.

"Por otra parte, señala que la Sala, luego de supuestamente indicar lo que adujo la autoridad, consideró fundados los argumentos de los actores para declarar la nulidad, estableciendo que el Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social es aplicable a los militares, lo cual le agravia, ya que tal Convenio resulta inaplicable a los militares, porque se trata de una normatividad que se refiere a aspectos del trabajo y los militares ostentan una relación de carácter administrativo con el Estado y no laboral, ya que en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, los militares se rigen por sus propias leyes.

"Señala que lo anterior implica que, respecto a las Fuerzas Armadas en nuestro país, se instauró un régimen jurídico de excepción y, por ende, no puede soslayarse el mandato constitucional expreso e inequívoco determinante, en el sentido de que los militares están en una situación objetiva y materialmente distinta al resto de los servidores públicos y de la población civil.

"En relación con la naturaleza administrativa que mantienen con el Estado, invoca las tesis de rubros: 'MILITARES. LA RELACIÓN DEL SERVICIO ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.' e 'ISSFAM. LOS ARTÍCULOS 49 Y 50, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE JUNIO DE 1976, NO CONTRAVIENEN EL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD SOCIAL.'

"Agrega que, la propia Organización Internacional del Trabajo, en diversos convenios ha reconocido la situación de excepcionalidad de las Fuerzas Armadas, en los que dicho organismo internacional ha establecido, en lo concerniente, que la 'legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en los citados convenios son aplicables a las Fuerzas Armadas', por lo que los militares tienen un régimen especial normado por sus propias leyes, de manera que los beneficios que se generan al ocurrir el fallecimiento de un militar, evidentemente los debe regular la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, por ser instrumentalmente apta para reconocer y resolver sobre los derechos que tienen los mili-



tares y sus familiares respecto a su seguridad social, por lo que lo resuelto por la Sala le agravía.

"Por otro lado, argumenta que la Sala analizó los conceptos de impugnación en los que los actores solicitaron se les aplicara a su favor, bajo la interpretación más amplia o extensiva, el artículo 63 del Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad, lo que la condujo a examinar esa norma con la nacional, determinando de forma agravante, que como el artículo 123, apartado B, de la Constitución no prevé restricción alguna respecto de los años de cotización para que los militares obtengan una pensión, sino que su fracción XIII sólo dispone que 'se regirán por sus propias leyes', era por lo que la norma nacional e internacional no pugaban con las bases mínimas de seguridad social, sino que estaban de acuerdo con ella, por lo que se debía elegir el Convenio 102, al ser la norma más favorable.

"Sin embargo, la recurrente expone que la Sala pierde de vista que, cuando se señaló en la norma constitucional que los militares 'se regirán por sus propias leyes', fue porque el Constituyente Permanente claramente excluyó a las Fuerzas Armadas Mexicanas del régimen de derechos laborales, debido a que las funciones que desarrollan y que esencialmente consisten en defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación, así como garantizar la seguridad interior; no son las mismas de un servidor público y de la población civil, por lo que deben ser regulados por 'normas especiales', en el caso, en materia de seguridad social, por la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

"Así, señala que si en la legislación nacional se prevé que los padres del militar tendrán derecho a una pensión, siempre y cuando el **militar** haya computado cuando menos veinte años de servicios efectivos, mientras que la legislación internacional (Convenio 102) prevé quince años de cotización para el **trabajador**, era evidente que a la Sala le correspondía analizar, previo a aplicar el principio pro persona, si el Convenio resultaba aplicable a los militares, bajo la premisa contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, a fin de verificar cuál es el beneficio directo a que tienen derecho los citados actores, así como señalar los motivos por los cuales no era aplicable concederles una compensación única en lugar de la pensión, sin omitir los motivos que condujeron al instituto a emitir la resolución impugnada.



"En cuanto a lo anterior, sostiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no basta referir una violación al derecho humano para obtener una protección general, cuando en la norma interna existe una restricción constitucional, pues cuando exista esta última, debe estarse a lo dispuesto en ella, lo que en el caso acontece con el orden jurídico mexicano que prevé un tratamiento especial a los militares apegado a sus propias leyes.

"Por ello, indica que resulta improcedente que la Sala haya aplicado el Convenio 102 sobre la Norma Mínima de Seguridad Social al beneficio de los padres del militar fallecido, porque el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, contiene una restricción y se encuentra por encima de cualquier norma internacional y, por tanto, no era procedente el mayor beneficio solicitado, al existir una restricción constitucional que hacía procedente el estudio conforme a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, al ser la ley conforme a la cual se rigen los beneficios de los familiares del militar fallecido.

"Para apoyar estos argumentos, invoca las jurisprudencias 2a./J. 56/2014 (10a.), P./J. 20/2014 (10a.) y 1a./J. 29/2015 de rubros (sic): 'PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL.', 'DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.' y 'DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.'

"Asimismo, por analogía de razón, la jurisprudencia 2a./J. 38/2016 de rubro (sic): 'MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE



REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN.'

"En diverso tenor, agrega que la Sala se extralimitó al señalar que el Convenio 102 se debe aplicar a los padres del militar por beneficiarles, puesto que en términos del artículo 1o., incisos c), d) y e), menciona a detalle las personas para efectos de ese Convenio, dentro de las cuales no se encuentran los ascendientes del trabajador, aunado a que la Sala pretende que se aplique una prestación comprendida en la parte X del mencionado Convenio 'Prestaciones de Sobrevivientes', cuando en ninguna parte se encuentran los padres, sino que únicamente es para el cónyuge o viuda e hijos del trabajador, no así a los padres, de modo que la aplicación que realiza le agravie, debido a que el beneficio no está contemplado para los padres.

"Asimismo, señala que tampoco analizó que los beneficios son con cargo al erario federal y que los militares no realizan cotizaciones en materia de seguridad social, para lo cual, invoca diversos preceptos de la Ley del Seguro Social (citados en la contestación de demanda), a fin de evidenciar el tema que opera en esa ley para efectos de las cotizaciones.

"Posteriormente, expone que el beneficio que corresponde a los padres es el de compensación única, porque el deceso del militar no ocurrió en actos dentro del servicio, ni a consecuencia de los mismos, por lo que, en atención al número de años, a los padres les corresponde un beneficio de compensación en términos de lo previsto en los numerales 36, 37 y 40 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

"En mérito de lo anterior, sostiene que la Sala faltó a los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias, por lo que solicita a este Tribunal se revoque la sentencia, a fin de que la Sala emita una sentencia apegada a derecho.

"Los argumentos expuestos son **esencialmente fundados** para revocar la sentencia recurrida.

"Es así, porque la Sala omitió el estudio de los argumentos que expuso la autoridad demandada al contestar la demanda, a través de los cuales sustentó,



de manera fundamental, las razones por las cuales no era procedente aplicar el Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, así como el principio pro persona, ante el régimen especial que opera tratándose de los beneficios de seguridad social que prevé el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal para los militares y, que por ende, los beneficios de éstos y sus familiares, debían regirse conforme a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

"Para apoyar la anterior consideración, es necesario establecer que, en términos de lo previsto en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa está obligado a observar los principios que rigen el dictado de las sentencias, esto es, el de congruencia y exhaustividad.

"El primero, está referido, en su esencia, a que las sentencias deben ser acordes no sólo consigo mismas, sino también con la litis, tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación y, en su caso, ampliación, contestación a la ampliación y alegatos.

"Así, una sentencia será congruente, cuando, entre otras cuestiones, resuelva lo efectivamente planteado por las partes de acuerdo con la litis integrada, pues de abordar la problemática en diverso sentido al expuesto, ocasionará que se viole el principio mencionado, en su aspecto externo; asimismo, será congruente cuando sea clara en sus consideraciones, evitando caer en contradicciones, pues de no ser así, la sentencia violará el principio aludido en (sic) aspecto interno.

"El principio de exhaustividad se refiere a la obligación del tribunal de estudiar todos los conceptos de nulidad que al respecto se hagan valer en la demanda correspondiente, los de defensa de la contestación y, en su caso, la ampliación y los alegatos, es decir, en términos generales, responde al análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, (acciones y excepciones del debate), así como la valoración de los hechos expresados por las partes de acuerdo con los elementos de convicción presentados en el proceso.

"En esos términos, la omisión de realizar el examen en esos términos constituye una infracción a los mencionados principios, salvo las salvedades que el propio Tribunal pueda advertir.



"Apoya lo expuesto, la jurisprudencia 2a./J. 163/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, del mes de noviembre de 2016, página 1482, que establece:

"PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CONFORME AL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, LA SALA DEL CONOCIMIENTO, AL EMITIR SU SENTENCIA, DEBE EXAMINAR TODOS LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES, CON LAS SALVEDADES CORRESPONDIENTES.' (se transcribe)

"En el caso, como se narró en la parte expositiva de antecedentes, los actores formularon dos conceptos de impugnación, en los que, sustancialmente, sostuvieron que la resolución impugnada de veintidós de marzo de dos mil diecisiete en la que se les otorgó una compensación única en cantidad total de \$*****, era contraria al artículo 63 del Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, cuya aplicación solicitaron en atención al principio de mayor beneficio, porque no se les concedió una pensión, toda vez que su hijo prestó sus servicios para el instituto armado dieciocho (sic) años, ocho meses y quince días, cuando la norma internacional sólo exige quince años para una pensión, aunado a que aplicaba a los militares, porque sólo excluía a la gente del mar y a los pescadores de alta mar.

"Por su parte, la autoridad demandada **al contestar la demanda**, en lo que interesa, planteó la improcedencia de la aplicación del Convenio 102 sobre la Seguridad Social en el que los accionantes de nulidad sustentaron su defensa, bajo los argumentos siguientes:

"• Los actores perdían de vista que los militares guardan una relación administrativa y no laboral con la Secretaría de la Defensa Nacional, toda vez que de conformidad con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los militares se rigen por sus propias leyes y, por tanto, están sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

"• El Convenio no resultaba aplicable y por ello el beneficio otorgado entre pensión o compensación, debía regirse conforme a la ley del citado instituto,



aunado a que nuestro país suscribió y ratificó una norma internacional de trabajo, no así una norma de seguridad social para el personal militar.

"• En el Convenio invocado por los actores se establece el beneficio de pensión en términos muy amplios, pues para un trabajador se contemplan quince años de cotización, pero que en el caso **se trata de una prestación de servicios de carácter administrativo de un militar** y, por ello, se debía analizar la diferencia entre un trabajador y un militar que no realiza aportación alguna para su retiro, ya que tanto el haber de retiro como la compensación y la pensión que otorga la ley que rige al instituto es con cargo al erario federal, como se prevé en el numeral 23 de la ley.

"• Para el otorgamiento de la compensación existen requisitos específicos que deben cumplirse, los cuales se encuentran establecidos en los artículos 18, fracción III, 31, fracción II, 36, 37, 38, fracción V y 40 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

"• No era procedente la aplicación del Convenio 102 invocado, en razón de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los derechos humanos constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, bajo el cual deben estudiarse las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano; sin embargo, el Supremo Tribunal también ha sustentado que **cuan-do en la Constitución exista una restricción expresa al ejercicio de derechos humanos**, debe estarse a lo que indica la Norma Fundamental.

"• Si la Constitución Federal concede un tratamiento especial a los militares, toda vez que están apegados a sus propias leyes castrenses, ante esa restricción constitucional, no era posible aplicar a los actores el Convenio 102 sobre la Seguridad Social mencionada, dado que en sus artículos 61, 62, 63, ni algún otro de esa norma internacional resultaba aplicable por mayor beneficio al caso de los padres del militar fallecido, ya que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal establece una restricción y debía atenderse en atención a la jerarquía normativa prevista en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"• No era posible emprender un ejercicio de armonización o ponderación entre derechos humanos, pues al ser una restricción constitucional, era una condición infranqueable que no perdía su vigencia ni aplicación, la cual constituía



una manifestación clara del Constituyente Permanente, que no era susceptible de revisión constitucional, ya que se trataba de una decisión soberana del Estado Mexicano.

"• Los militares no realizan aportaciones económicas o cotizaciones para efectos de la protección a la seguridad social, entre ellas, el haber de retiro, la pensión y/o compensación, porque esos beneficios son con cargo al erario federal, pues en la Ley del Seguro Social se prevé cómo operan las cotizaciones en materia de seguridad social conforme a los artículos 27, 127 y 128 de la Ley del Seguro Social.

"Los anteriores argumentos fueron expuestos por la autoridad demandada, a fin de evidenciar la inaplicabilidad del Convenio 102 invocado por los actores en relación con el beneficio de compensación que les fue concedido con motivo del fallecimiento del militar, así como la aplicación del principio de mayor beneficio en materia de derechos humanos.

"Por su parte, la Sala, a través de la sentencia aquí recurrida, procedió al estudio de los dos conceptos de impugnación formulados por los actores y, respecto de lo expuesto por la autoridad demandada, solo indicó: 'Por su parte la autoridad demandada sostuvo la legalidad y validez de la resolución impugnada', pero sin atender los principales planteamientos por los que la demandada señaló la inaplicabilidad del Convenio, de manera preponderante, el régimen especial al cual se encuentran sujetos los militares, en términos de lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal y la normatividad que se debe atender en materia de seguridad para este tipo de grupos especiales.

"Se dice así, porque como lo refiere la recurrente, la Sala abordó los dos argumentos de los accionantes de nulidad, bajo la consideración de que el Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social sí les resulta aplicable a los militares, pero sin atender el régimen especial expuesto por la demandada al tenor de la citada disposición constitucional y conforme a los criterios del Supremo Tribunal en cuanto a la violación de derechos humanos ante una restricción que prevea la Norma Fundamental, lo cual la condujo a realizar el estudio de la legalidad de la resolución, sin atender la norma que debe aplicarse a partir de lo dispuesto en la Constitución en cuanto al régimen especial que se da a los militares.



"En efecto, de la sentencia que se revisa, se obtiene que la resolutora emprendió el estudio de la aplicación del citado Convenio, señalando en principio lo que prevé la sección O, punto 84, revisión 4, de la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU), para determinar que la actividad protegida consiste en la administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria.

"En segundo lugar, precisó lo que dispone el numeral 77, punto 1, del Convenio (sic) relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, que señala que su aplicación sólo excluye a la gente de mar y a los pescadores de alta mar, como se advierte del contenido de ese precepto.

"Artículo 77:" (se transcribe)

"Con base en ello, razonó que como la función de los militares (cuyo mando corresponde al presidente de la República o por conducto del secretario de la Defensa Nacional), está inmersa en la administración pública y defensa, sus miembros tienen protección de seguridad social de afiliación obligatoria en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal y de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

"Luego, al tenor de esos razonamientos, consideró aplicable el Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, toda vez que en su numeral 77 sólo excluye de su aplicación a la gente de mar y a los pescadores de alta mar; además, porque como, bajo la interpretación más amplia o extensiva, se solicitó la aplicación del numeral 63 del citado Convenio, que concede el beneficio de una pensión cuando el fallecido cumpla con un mínimo de quince años de cotización, mientras que la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas la condicionaba a veinte, era por lo que debía elegirse la norma internacional que otorgaba una protección más amplia.

"Sin embargo, **los razonamientos de la Sala resolutora para considerar aplicable el Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, no parten ni abordan las consideraciones precisadas por la autoridad demandada en su respectiva contestación**, mediante las cuales sostuvo que no era procedente la aplicación de esa norma internacional a los beneficios que se otorgan a los militares y a sus familiares, lo cual condujo a que la resolutora



abordara la legalidad de la resolución, bajo la aplicación de una norma internacional, pero sin realmente atender lo alegado en cuanto al régimen constitucional que rige a los militares.

"Lo anterior adquiere relevancia en el caso, porque asiste razón a la autoridad recurrente, cuando sostiene que, en términos de lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, **los militares,** entre otros sectores, se rigen por sus propias leyes y, por tanto, constitucionalmente **pertenecen a un régimen de seguridad social distinto que la población civil y los Trabajadores al Servicio del Estado.**

"En efecto, la Norma Fundamental vigente a la fecha de fallecimiento del militar, prevé lo siguiente:

"Artículo 123.' (se transcribe)

"De acuerdo con ese precepto constitucional, **se distingue el derecho de la seguridad social** para los trabajadores que rijan sus relaciones conforme a lo señalado en el apartado A, así como de los servidores públicos regulados por el apartado B; por tanto, las Leyes del Seguro Social (apartado A) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (apartado B), respectivamente, establecen y desarrollan sistemas integrales de seguridad social para los grupos de trabajadores mencionados.

"En cambio, el propio numeral 123, apartado B, fracción XIII, excluye de la aplicación de esas normas a los **militares**, así como a otros grupos, pues **jurídicamente no pueden considerarse trabajadores al servicio del Estado**, sino que su vínculo es de carácter administrativo, debido a que las funciones que desarrollan y que esencialmente consisten en defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación, así como garantizar la seguridad interior y exterior, justifican que tengan un régimen especial normado por sus propias leyes.

"En apoyo a lo expuesto, es de citarse, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 24/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, de rubro y texto siguientes:



"POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA." (se transcribe)

"Así también, apoya lo expuesto, en lo conducente, la tesis 2a. LXXI/2012 (10a.) de la Segunda Sala del Supremo Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 1216, que señala:

"ISSFAM. LOS ARTÍCULOS 49 Y 50, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE JUNIO DE 1976, NO CONTRAVIENEN EL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD SOCIAL." (se transcribe)

"Así, mientras los grupos señalados en los apartados A y B del artículo 123 constitucional, son incorporados al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, **a los militares se les incorporó a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas**, con lo cual, se garantiza la seguridad social de que gozan estos miembros de régimen especial.

"De manera particular, conviene destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en reiterados criterios ha interpretado la referida norma constitucional y ha señalado que **la exclusión que realiza la Constitución Federal respecto de esos grupos, es coincidente con los principios del derecho internacional, pues esa rama se ha ocupado de realizar salvedades respecto de los grupos mencionados, como son los militares**, tal como lo expone la recurrente en una parte de los agravios que formula.

"Concretamente, al resolver los amparos en revisión 2198/2009 y 878/2015, estableció que **la Organización Internacional del Trabajo reconoce la situación de excepcionalidad de las Fuerzas Armadas**, lo que se desprende de los Convenios: 87 'Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación'; 98, 'Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva'; 151 'Sobre las relaciones de trabajo en la administración pública'; y 154 'Sobre la negociación colectiva'; en los que dicho organismo internacional ha establecido, en lo concerniente, que la 'legislación nacional deberá determinar asimismo



hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.’

"De esa manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación enfatizó que, **respecto de las Fuerzas Armadas se instauró un régimen jurídico de excepción**, razón por la cual no podía soslayarse el mandato constitucional expreso e inequívoco determinante en el sentido de que los militares están en una situación objetiva y materialmente distinta al resto de los servidores públicos y de la población civil, por lo que hace el ámbito de sus relaciones y derechos laborales.

"Las consideraciones expuestas fueron sustentadas en las ejecutorias señaladas que, en la parte de interés, señalan: (se transcribe)

"Lo señalado por el Máximo Tribunal revela el reconocimiento que hacen las normas internacionales del régimen de excepcionalidad en el que pudieran estar algunos grupos, pues la aplicación de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, no opera para todos, sino que deja en manos de la legislación nacional determinar hasta qué punto deben aplicarse y, por tanto, **regular las bases de seguridad social, como ocurre con los militares**.

"La situación anterior responde a la expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países y la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos, así como la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados miembros y sus diversas formas de organización, como la propia organización lo reconoció en el Convenio 151, al indicar lo siguiente: (se transcribe)

"De esta manera, si en la legislación nacional el Constituyente Permanente excluyó a los miembros de las Fuerzas Armadas del régimen de derechos de seguridad social previsto en el artículo 123 de la Constitución Federal, precisando que dichos miembros **‘se registrarán por sus propias leyes’**, es por lo que, atento a ese régimen especial de seguridad social, debe atenderse a lo que prescribe la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que fue creada para regular lo concerniente a la seguridad social de esos miembros, al ser conforme a esa norma a la que se encuentran sujetos los beneficios de los militares y sus familiares.



"Por esa razón, al margen de que el Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad, regula otro tipo de seguridad social y que en su apartado 1 no contiene como personas protegidas a la línea recta ascendente por consanguinidad, **debe atenderse a la disposición constitucional que regula a los miembros de la milicia como grupos excluidos de la seguridad social que aplica para el resto de los trabajadores** contenidos en el apartado A y a los trabajadores al servicio del Estado ubicados en el apartado B del numeral 123 constitucional.

"De tal modo, si bien en términos del artículo 1o. constitucional, todas las autoridades del Estado Mexicano, dentro del ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, interpretando las normas favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo cierto es que **también existen criterios del Supremo Tribunal que establecen que cuando exista una restricción en la Norma Fundamental, debe atenderse a lo dispuesto en ella**, como ocurre en el caso, tratándose de las normas que regulan la seguridad social de los militares.

"En relación con lo anterior, es de citarse, por mayoría de razón, la jurisprudencia 2a./J. 38/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1204, de texto siguiente:

"MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN.' (se transcribe)

"Consecuentemente, como lo refiere la autoridad recurrente, la Sala dejó de considerar lo expuesto en cuanto a que el régimen especial que rige a las Fuerzas Armadas, no permite la aplicación del Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social en la que se apoyó para decretar la nulidad de la resolución impugnada, pues se trata de una norma internacional que fue firmada y ratificada para los trabajadores que gozan de derechos labores (sic) que no son compatibles con los que rigen para los militares, dada su exclusión constitucional de ese tipo de seguridad social.



"En ese tenor, la Sala debió partir de la premisa fundamental que contiene el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, en cuanto a que los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, se rigen por sus propias leyes y, por ende, **atender el régimen de seguridad social que opera para obtener los beneficios de los militares y sus familiares**, esto es, la **Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas**.

"En las relatadas condiciones, al resultar fundado el agravio en estudio, lo procedente es declarar fundado el recurso de revisión, para el efecto de que la Sala deje insubsistente la sentencia recurrida y emita otra siguiendo los lineamientos previstos en el presente considerando, **en cuanto al régimen de seguridad social que opera para los militares** y, resuelva con libertad de jurisdicción lo que en derecho proceda respecto de la legalidad o no del beneficio de compensación otorgado a los actores.

"En esas circunstancias, como los agravios en examen son fundados y suficientes para revocar el fallo, se estima innecesario abordar los diversos planteamientos que formula la autoridad en la restante porción de sus agravios, con los cuales pretende evidenciar la legalidad del beneficio de compensación que se otorgó de acuerdo con lo previsto en los diversos numerales que invoca de la Ley del Seguro Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

"Sin que sea el caso que este Tribunal revisor se sustituya en las facultades de la Sala, atento el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 6/91, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VIII, noviembre de mil novecientos noventa y uno, página 48, de rubro y texto siguientes:

"'REVISIÓN FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE AMPARO.'(se transcribe)

"Por lo expuesto y con fundamento en los artículos en (sic) 104, fracción III, constitucional y 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se resuelve:

"**Primero.**—Es **fundado** el recurso de revisión fiscal.



"Segundo.—Se **revoca** la sentencia recurrida. ...".

(Fojas veinticuatro a cincuenta y cinco de la ejecutoria indicada)

De las transcripciones anteriores se corrobora que los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados en la presente contradicción analizaron la misma problemática, consistente en **determinar si el artículo 63 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, es aplicable a la luz del principio pro persona, a los miembros de las fuerzas armadas mexicanas.**

En torno a dicha disyuntiva, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social sólo excluye a la gente del mar y a los pescadores de alta mar, por lo que resultaba aplicable a los militares.

Expuso que el artículo 63 del citado Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, que concede el beneficio de una pensión cuando la persona finada cumpla con un mínimo de cinco años de cotización, mientras que la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas la condiciona a veinte.

Estableció que la norma nacional exige un periodo de veinte años, mientras que la norma internacional dispone que se debe garantizar una prestación reducida, por lo menos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas (*legislación nacional*), un periodo menor, esto es, de cinco años de cotización o de empleo.

Precisó que el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no prevé alguna restricción respecto de los años de cotización para que los militares obtengan una pensión, sino que, en su fracción XIII, dispone que se regirán por sus propias leyes, por lo que las normas nacional e internacional no pugnan con las bases mínimas de seguridad social y, por ende, están de acuerdo con ella, pues una tutela de un modo y otra de otro el mínimo de cotización, por cuyo motivo, después de concretar el derecho natural



humano afectado, se debe elegir y aplicar la norma más favorable que dé mayor protección en términos del artículo 1o. constitucional.

Así, concluyó que de acuerdo con el principio pro persona, la norma que concede mayor protección es el artículo 63, punto 2, inciso a), del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, por lo que debía aplicarse a los miembros de las fuerzas armadas mexicanas.

Por su parte, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que no era procedente aplicar el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, así como el principio pro persona, ante el régimen especial que opera tratándose de los beneficios de seguridad social que prevé el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, para los militares y, que por ende, los beneficios de éstos y sus familiares debían regirse conforme a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Explicó que el citado numeral 123, apartado B, fracción XIII, excluye de la aplicación de esas normas a los militares, así como a otros grupos, pues jurídicamente no pueden considerarse trabajadores al servicio del Estado, ya que su vínculo es de carácter administrativo, debido a que las funciones que desarrollan y que esencialmente consisten en defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación, así como garantizar la seguridad interior y exterior, justifican que tengan un régimen especial normado por sus propias leyes.

Citó como apoyo, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 24/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA."; así como la diversa tesis 2a. LXXI/2012 (10a.) de la Segunda Sala del Supremo Tribunal, de rubro: "ISSFAM. LOS ARTÍCULOS 49 Y 50, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE JUNIO DE 1976, NO CONTRAVIENEN EL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD SOCIAL."



Enfatizó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en reiterados criterios ha interpretado la referida norma constitucional, y ha señalado que la exclusión que realiza la Constitución Federal respecto de esos grupos es coincidente con los principios del derecho internacional, pues esa rama se ha ocupado de realizar salvedades respecto de los grupos mencionados, como son los militares.

Destacó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, respecto de las Fuerzas Armadas se instauró un régimen jurídico de excepción, razón por la cual no podía soslayarse el mandato constitucional expreso e inequívoco determinante en el sentido de que los militares están en una situación objetiva y materialmente distinta al resto de los servidores públicos y de la población civil, por lo que hace el ámbito de sus relaciones y derechos laborales.

Refirió que las propias normas internacionales prevén el régimen de excepcionalidad en el que pudieran estar algunos grupos, pues la aplicación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo no opera para todos, sino que deja en manos de la legislación nacional determinar hasta qué punto deben aplicarse y, por tanto, regular las bases de seguridad social, como ocurre con los militares.

Expuso que en la legislación nacional el Constituyente Permanente excluyó a los miembros de las Fuerzas Armadas del régimen de derechos de seguridad social previsto en el artículo 123 de la Constitución Federal, precisando que dichos miembros "*se regirán por sus propias leyes*", es por lo que, atento a ese régimen especial de seguridad social, debe atenderse a lo que prescribe la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que fue creada para regular lo concerniente a la seguridad social de esos miembros, al ser conforme a esa norma a la que se encuentran sujetos los beneficios de los militares y sus familiares.

Afirmó que, al margen del contenido del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad, debe atenderse a la disposición constitucional que regula a los miembros de la milicia como grupos excluidos de la seguridad social que aplica para el resto de los trabajadores contenidos en el apartado A y a los trabajadores al servicio del Estado ubicados en el apartado B del numeral 123 constitucional.



Señaló que, si bien en términos del artículo 1o. constitucional, todas las autoridades del Estado Mexicano, dentro del ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, interpretando las normas favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo cierto es que también existen criterios del Supremo Tribunal que establecen que, cuando exista una restricción en la Norma Fundamental, debe atenderse a lo dispuesto en ella, como ocurre en el caso, tratándose de las normas que regulan la seguridad social de los militares.

Invocó como apoyo la jurisprudencia 2a./J. 38/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): "MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. LA PROHIBICIÓN DE REINCORPORARLOS AL SERVICIO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL NO SUSCEPTIBLE DE REVISIÓN."

En suma, determinó que el régimen especial que rige a las Fuerzas Armadas no permite la aplicación del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, pues se trata de una norma internacional que fue firmada y ratificada para los trabajadores que gozan de derechos labores (sic) que no son compatibles con los que rigen para los militares, dada su exclusión constitucional de ese tipo de seguridad social.

Debe destacarse que el punto de contradicción incide en que mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito señaló que conforme al principio *pro persona*, era aplicable el artículo 63 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, a los miembros de las fuerzas armadas mexicanas. En tanto, el Octavo Tribunal en la misma Materia y Circuito, destacó que tal norma convencional no era aplicable, dada la exclusión constitucional prevista en el numeral 123, apartado B, fracción XIII, de la Carta Magna.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.



Como punto de partida, debe señalarse que si bien resultaría ser un hecho notorio que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, constituye un tratado internacional que por haber sido ratificado por el Estado Mexicano le resulta obligatorio, no menos lo es que, de acuerdo con la propia normatividad del citado convenio, el Estado Mexicano no queda vinculado a aplicar la totalidad de sus disposiciones, sino que al momento de realizar la ratificación respectiva, pudo elegir de entre un bloque determinado de disposiciones, qué partes del convenio aceptaba aplicar.

Tal aspecto se considera trascendente, en la medida en que debe verificarse si las normas del Convenio aludido, deben ser acatadas por México, pues de lo contrario, si llegaran a ubicarse en algún apartado que no fue aceptado en la ratificación, no tendrían el carácter de vinculantes, lo cual traería como consecuencia que en esas partes específicas el Convenio 102 no se encontrara incorporado a nuestro sistema jurídico y, por ende, no se estaría en posibilidad de verificar si son aplicables o no a los miembros de las fuerzas armadas mexicanas.

En ese sentido, se tiene que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, cumple con los requisitos de forma para incorporarse al orden jurídico mexicano.

Lo anterior, en razón de que la Organización Internacional del Trabajo (*OIT*) con sede en Ginebra, Suiza, constituye un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (*ONU*), con el objetivo de promover la adopción de medidas destinadas a mejorar la condición de los trabajadores y tiene la característica de que sus órganos representativos se integran de manera tripartita (*gobiernos, patrones y trabajadores*).

Que dentro de los acuerdos internacionales en materia de trabajo y seguridad social que se habían firmado, se encontraba el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, adoptado el veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, en la ciudad sede.



Además de que, en relación con México, una vez desarrollado el procedimiento respectivo para su ratificación, el cuatro de junio de mil novecientos sesenta, el presidente de la República emitió el instrumento de ratificación del Convenio 102, el cual quedó registrado ante la Oficina Internacional del Trabajo el doce de octubre de mil novecientos sesenta y uno, por lo que en términos del artículo 79 del propio Convenio 102, este último entró en vigor para México doce meses después, esto es, el doce de octubre de mil novecientos sesenta y dos.

• Destacó que el Estado Mexicano debe aplicar las porciones del Convenio 102 citado siguientes:

Parte	Denominación	Artículos que comprende	Estatus
I	Disposiciones generales	1 al 6	Sí aplica
Parte	Denominación	Artículos que comprende	Estatus
II	Asistencia médica	7 a 12	Sí aplica
III	Prestaciones monetarias de enfermedad	13 a 18	Sí aplica
IV	Prestaciones de desempleo	19 a 24	<u>No aplica</u>
V	Prestaciones de vejez	25 a 30	Sí aplica
VI	Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional	31 a 38	Sí aplica
VII	Prestaciones familiares	39 a 45	<u>No aplica</u>
VIII	Prestaciones de maternidad	46 a 52	Sí aplica
IX	Prestaciones de invalidez	53 a 58	Sí aplica



X	Prestaciones de sobrevivientes	59 a 64	Sí aplica
XI	Cálculo de pagos periódicos	65 a 67	Sí aplica (<i>las disposiciones correspondientes</i>)
XII	Igualdad de trato a los residentes no nacionales	68	Sí aplica (<i>las disposiciones correspondientes</i>)
XIII	Disposiciones comunes	69 a 72	Sí aplica (<i>las disposiciones correspondientes</i>)
XIV	Disposiciones diversas	73 a 77	Sí aplica (<i>las disposiciones correspondientes</i>)
XV	Disposiciones finales	78 a 87	(<i>Se trata de disposiciones transitorias o de carácter procedimental que, una vez agotado su contenido, no le resultarían aplicables a México</i>)

Así, el Máximo Tribunal del País estableció que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (*I a XIV*), nuestro país debe aplicar todas ellas (*y, en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes*), con excepción de las partes IV (*artículos 19 a 24*) y VII (*39 a 45*).

Las anteriores consideraciones se encuentran contenidas en la jurisprudencia P./J. 22/2013 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto establecen:

"CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO. Una vez abierto el convenio referido a la ratificación de los países miembros del organismo internacional señalado, en México se desarrolló el procedimiento respectivo a través del cual el presidente de la República propuso a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión



la expedición del decreto por el cual se aprueba el Convenio número 102, el cual, una vez agotados los trámites conducentes, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1959; posteriormente, el Ejecutivo Federal emitió el instrumento de ratificación y giró instrucciones para depositarlo ante la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo –destacando las partes que se comprometía a cumplir el Gobierno mexicano–, quedando registrada dicha ratificación ante la oficina aludida el 12 de octubre de 1961, por lo que, en términos de su artículo 79, entró en vigor para México doce meses después, esto es, el 12 de octubre de 1962. Ahora bien, en la comunicación de la ratificación relativa se especificó cuáles de las partes II a la X aceptaba México, de ahí que, observándose las reglas contenidas en el artículo 2, nuestro país debe aplicar las siguientes partes: I. Disposiciones generales, artículos 1 al 6; II. Asistencia médica, artículos 7 al 12; III. Prestaciones monetarias de enfermedad, artículos 13 al 18; V. Prestaciones de vejez, artículos 25 a 30; VI. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, artículos 31 a 38; VIII. Prestaciones de maternidad, artículos 46 a 52; IX. Prestaciones de invalidez, artículos 53 a 58; **X. Prestaciones de sobrevivientes, artículos 59 a 64**; XI. Cálculo de pagos periódicos, artículos 65 a 67 (las disposiciones correspondientes); XII. Igualdad de trato a los residentes no nacionales, artículo 68 (las disposiciones correspondientes); XIII. Disposiciones comunes, artículos 69 a 72 (las disposiciones correspondientes); y, XIV. Disposiciones diversas, artículos 73 a 77 (las disposiciones correspondientes). Lo anterior, lleva a corroborar que el Convenio número 102 satisface los requisitos de forma para incorporarse al sistema jurídico mexicano y, de sus partes sustantivas (I a XIV), nuestro país debe acatar todas ellas (en el caso de las partes XI a XIV, las disposiciones correspondientes), con excepción de las partes IV. Prestaciones de desempleo, artículos 19 a 24, y VII. Prestaciones familiares, artículos 39 a 45; lo cual significa que México debe observar, en particular, los artículos 26, punto 3 y 67, inciso b), en tanto contienen disposiciones sobre el pago periódico de prestaciones aplicables para las de vejez, esto es, normas relacionadas con el pago de jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 5).

Así se tiene que, **México respecto del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social,**



debe aplicar, entre otras disposiciones, **las relativas a las prestaciones de sobrevivientes** (*preceptos 59 a 64*), **dentro de las que se encuentra el artículo 63 materia de la presente contradicción.**

Establecido lo anterior, lo que procede es verificar si tratándose de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas existe alguna limitante en su aplicación, para lo cual es necesario señalar que el artículo 77 del citado convenio, dispone:

"Artículo 77.

"1. Este Convenio no se aplicará a la gente del mar ni a los pescadores de alta mar; las disposiciones para la protección de la gente del mar y de los pescadores de alta mar fueron adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en el Convenio sobre la seguridad social de la gente de mar, 1946, y en el convenio sobre las pensiones de la gente de mar, 1946.

"2. Todo (sic) Miembro podrá excluir a la gente de mar y a los pescadores de alta mar del número de asalariados, de personas de la población económicamente activa o de residentes, considerado en el cálculo del porcentaje de asalariados o residentes protegidos en aplicación de cualquiera de las partes II a X cubiertas por la ratificación."

De lo que se obtiene que, en la materia que importa para el caso que nos ocupa, **el convenio no es aplicable a sujetos específicos ya tutelados por diverso instrumento (gente del mar y los pescadores de alta mar).**

Ahora bien, en la legislación nacional, es necesario precisar que tratándose de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas, quien ejerce el mando supremo es el presidente de la República, por sí o a través, entre otros, del secretario de la Defensa Nacional, y algunas de las funciones generales son defender la integridad, la independencia y soberanía de la nación, así como garantizar la seguridad interior, tal como se desprende de los artículos 1o. y 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que disponen:



Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

"Artículo 1o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

"I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación;

"II. Garantizar la seguridad interior;

"III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

"IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y

"V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas."

"Artículo 11. El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas."

Además, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública se desprende que la Administración Pública Federal se dividirá en centralizada y paraestatal, siendo que la primera de ellas se integrará, entre otros entes, por las Secretarías de Estado, dentro de las que se encuentra la Secretaría de la Defensa Nacional, tal como se desprende de los artículos 1o., 2o. y 26 del citado ordenamiento, en los que establece:

"Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la **Administración Pública Federal**, centralizada y paraestatal.

"La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.



"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

"**Artículo 2o.** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la **Administración Pública Centralizada**:

"I. Secretarías de Estado;

"II. Consejería Jurídica, y

"III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución."

"**Artículo 26.** Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

"Secretaría de Gobernación;

"Secretaría de Relaciones Exteriores;

"Secretaría de la Defensa Nacional;

"Secretaría de Marina;

"Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;

"Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"Secretaría de Bienestar;

"Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

"Secretaría de Energía;



"Secretaría de Economía;

"Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;

"Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

"Secretaría de la Función Pública;

"Secretaría de Educación Pública;

"Secretaría de Salud;

"Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

"Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

"Secretaría de Cultura;

"Secretaría de Turismo, y

"Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal."

De manera que, las actividades que realiza la Secretaría de la Defensa Nacional están inmersas en la administración pública y defensa, y los **miembros de ésta tienen protección de seguridad social** en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que establece que se regirán por sus propias leyes:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

" ...



"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

" ...

"**XIII. Los militares**, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, **se registrarán por sus propias leyes.**

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

"Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; ..."

Así, se tiene que la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, es el ordenamiento que garantiza la seguridad social de que gozan los miembros de las fuerzas, toda vez que en su artículo 2o. dispone:



"Artículo 2o. Las funciones del instituto son:

"I. Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la presente ley le encomienda;

"II. Administrar su patrimonio exclusivamente para el fin señalado en la presente ley;

"III. Administrar los fondos que reciba con un destino específico, aplicándolos a los fines previstos;

"IV. Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para:

"a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;

"b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

"c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

"V. Coordinar y financiar con recursos del Fondo de la Vivienda programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;

"VI. Adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus cometidos;

"VII. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de esta ley;

"VIII. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio;



"IX. Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas;

"X. Expedir el estatuto orgánico, manuales, normas y procedimientos interiores para la debida prestación de los servicios y para su organización interna;

"XI. Difundir conocimientos y orientaciones sobre prácticas de previsión social, y

"XII. Las demás que le confieren las leyes y reglamentos."

De lo que desprende que, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las relaciones entre los militares y el Estado se regirán por sus propios ordenamientos, lo cierto es que la ley correspondiente establece las bases con las cuales los miembros de las fuerzas armadas gozarán de la seguridad social.

Por lo tanto, es válido asumir que el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social sólo excluye a la gente del mar y a los pescadores de alta mar, además de que a nivel nacional los miembros de las fuerzas armadas mexicanas gozan de seguridad social en términos de lo previsto en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Ahora bien, **el artículo 63 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, concede el beneficio de una pensión cuando el finado cumpla con un mínimo de cinco años de cotización**, mientras que la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas la condiciona a veinte, tal como se aprecia de las siguientes disposiciones.

Dicho convenio prevé:

"Artículo 1.

"1. A los efectos del presente convenio:



"a) El término 'prescrito' significa determinado por la legislación nacional o en virtud de la misma. ..."

Parte X. Prestaciones de Sobrevivientes

"Artículo 62.

"La prestación deberá consistir en pago periódico, calculado en la forma siguiente: ..."

"Artículo 63.

"1. La prestación mencionada en el artículo 62 deberá garantizarse en la contingencia cubierta, por lo menos:

"a) A las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un periodo de calificación que podrá consistir en quince años de cotización o de empleo o en diez años de residencia; o

"b) Cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un periodo de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de este sostén de familia, en el transcurso del periodo activo de su vida, el promedio anual prescrito de cotizaciones.

"...

"2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un periodo mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

"a) a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un periodo de cinco años de cotización o de empleo: o

"b) cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo



sostén de familia haya cumplido un periodo de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de ese sostén de familia, en el transcurso del periodo activo de su vida, la mitad del promedio anual prescrito de cotizaciones a que se refiere el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo.

"3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad con la parte XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al que se indica en el cuadro anexo a esa parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las personas cuyo sostén de familia haya cumplido, de conformidad con las reglas prescritas cinco años de cotización, empleo o residencia.

"4. Podrá efectuarse una reducción proporcional en el porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el periodo de calificación correspondiente a la prestación de porcentaje reducido sea inferior a cinco años de cotización o de empleo, pero inferior a quince años de cotización o de empleo. Deberá concederse una prestación reducida de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

"5. Para que una viuda sin hijos, a la que presuma incapaz de subvenir a sus propias necesidades, tenga derecho a una prestación de sobreviviente, podrá prescribirse una duración mínima del matrimonio. ..."

Cuadro anexo a la parte XI
Pagos Periódicos al Beneficiario Tipo

Partes	Contingencias	Beneficiarios tipo	Porcentaje
III	Enfermedad	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
IV	Desempleo	Hombre con cónyuge y dos hijos	45
V	Vejez	Hombre con cónyuge en edad de pensión	40



VI	Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, Incapacidad para trabajar	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
	Invalidéz		
	Sobrevivientes	Hombre con cónyuge y dos hijos	50
		Viuda con dos hijos	40
VIII	Maternidad	Mujer	45
IX	Invalidéz	Hombre con cónyuge y dos hijos	40
X	Sobrevivientes	Viuda con dos hijos	40

De la norma internacional reproducida se desprende, en lo que interesa, que:

- Para los efectos del convenio se entiende por "*término prescrito*" lo determinado por la legislación nacional o en virtud de la misma.

- La prestación deberá consistir en pago periódico.

- Para calcular la prestación se debe atender a un "*beneficiario tipo*", que en el caso de persona viuda con dos hijos y en atención a la tabla anexa correspondiente debe percibir en total, al menos, el cuarenta por ciento del total de sus ganancias anteriores, que deberán ser calculadas de conformidad con reglas prescritas, esto es, de acuerdo a la legislación nacional.

- La prestación deberá garantizarse en la contingencia cubierta, por lo menos:

- i. A las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un periodo de calificación que podrá consistir en quince años de cotización o de empleo o en diez años de residencia; o



ii. Cuando en principio las cónyuges y los hijos de todas las personas económicamente activas estén protegidos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido un periodo de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado en nombre de este sostén de familia, en el transcurso del periodo activo de su vida, el promedio anual prescrito.

• Cuando la concesión de la prestación ya mencionada esté condicionada al cumplimiento de un periodo mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

a) A las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas, un periodo de cinco años de cotización o de empleo (artículo 63, punto 2, inciso a).

Mientras que a nivel nacional, el artículo 31, fracción III, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para la Fuerzas Armadas Mexicanas exige un periodo mínimo de veinte años para obtener la pensión que define el numeral 21, párrafo cuarto, del propio ordenamiento, como la prestación vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fije la ley; también el diverso 36, fracción II, de tal legislación refiere otro término, tratándose de la compensación a tales personas.

Numerales que establecen lo siguiente:

"Artículo 21. Retiro es la facultad que tiene el Estado y que ejerce por conducto de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina para separar del activo a los militares al ocurrir alguna de las causales previstas en esta ley.

"Situación de retiro es aquella en que son colocados, mediante órdenes expresas, los militares con la suma de derechos y obligaciones que fija esta ley, al ejercer el Estado la facultad que señala el párrafo anterior. Los militares con licencia ilimitada para ser retirados deberán presentar su solicitud ante las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, en su caso.

"Haber de retiro es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados en los casos y condiciones que fija esta ley. Una vez integrado



el haber de retiro en los términos del artículo 31 de la presente ley, será considerado como un solo concepto para todos los efectos legales.

"Pensión es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y condiciones que fije esta ley.

"Compensación es la prestación económica a que tienen derecho los militares y sus familiares, en una sola exhibición, en los términos y condiciones que fije esta ley."

"Artículo 31. Para integrar el monto total de:

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de abril de 2012)

"III. A los militares que pasan a situación de retiro y **se les computen 20 o más años de servicios efectivos,** se les fijará el haber de retiro como se indicó en la fracción I, aumentando los porcentajes que se indican en la tabla siguiente:

"...

"IV. Para la integración de la pensión por fallecimiento del militar fuera de actos del servicio, se tomará como base el porcentaje del haber del grado que le hubiere correspondido al militar en caso de retiro y se adicionará a éste el 80% de dicho haber, más las primas complementarias por condecoraciones de perseverancia ya otorgadas, así como las asignaciones de técnico, de vuelo, de salto o técnico especial y aquellas otras asignaciones de técnico y que estuviere percibiendo el militar a la fecha del fallecimiento;

"V. La pensión por el fallecimiento del militar en situación de retiro con haber de retiro, se integrará con el porcentaje del haber del grado que se reconoció al militar para efectos de retiro, más el 80% de dicho haber y las primas de perseverancia y asignaciones que se le hubieren reconocido en su haber de retiro.

"Para los efectos de las fracciones anteriores, el haber de retiro, pensión o compensación serán calculados con base en el haber fijado en los tabuladores



autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en el Presupuesto de Egresos de la Federación vigente, en la fecha en que el militar cause alta en situación de retiro o en la reserva o baja por fallecimiento."

"Artículo 36. Tienen derecho a compensación los militares que tengan **cinco o más años de servicio, sin llegar a veinte**, que se encuentren comprendidos en los siguientes casos:

"...

"II. Haberse incapacitado en actos fuera de servicio; ...".

De lo expuesto, se aprecia que conforme a lo previsto en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, la concesión de la prestación esté condicionada a un periodo mínimo, puesto que en la norma nacional se exige un periodo de veinte años, mientras que la norma internacional dispone que se debe garantizar una prestación reducida, por lo menos, a las personas protegidas cuyo sostén de familia haya cumplido, según reglas prescritas (*legislación nacional*), un periodo de cinco años de cotización o de empleo.

En ese sentido, lo que resulta pertinente establecer es que el principio pro persona previsto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional, obliga a las autoridades a aplicar la norma bajo la interpretación más amplia o extensiva cuando se trate de reconocer derechos protegidos, en igualdad de condiciones y no distinguir para unos un tiempo de cotización para obtener pensión y otra para otros, de manera que el juzgador debe encontrar el significado más favorable.

Ante el supuesto de que un mismo derecho fundamental (*pensión*) tenga dos regulaciones para sujetos iguales, se debe preferir la interpretación que más favorezca, atendiendo al criterio de favorabilidad del individuo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional.

Dicho criterio se deberá emplear en caso de que exista una regulación diferente para sujetos que se encuentren en igualdad de condiciones, debiendo, por consiguiente, prevalecer la que represente una mayor protección para la persona o la que implique menor restricción.



Sirve de apoyo la tesis 1a. XXVI/2012 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que estableció que la aplicación del principio pro persona en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que se debe utilizar imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada salvaguarda.

El criterio en comento es del texto y rubro siguientes:

"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.*" (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 659).



Luego, tomando en consideración que el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **no prevé alguna restricción respecto de los años de cotización para que los militares obtengan una pensión a los familiares del derechohabiente**, sino que, en su fracción XIII, dispone que se regirán por sus propias leyes, por lo que las normas nacional e internacional no pugnan con las bases mínimas de seguridad social y, por ende, están de acuerdo con ella, pues una tutela de un modo y otra de otro el mínimo de cotización, por cuyo motivo, se debe elegir y aplicar la norma más favorable que dé mayor protección en términos del artículo 1o. constitucional, la cual, en el caso, resulta ser la prevista en la norma internacional.

En efecto, el artículo 63 del Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, concede el beneficio de una pensión **cuando la persona finada cumpla con un mínimo de cinco años de cotización**, mientras que la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas la condiciona a veinte.

Por tanto, **tratándose de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas (personas finadas), sí resulta aplicable el artículo 63 del Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social, atendiendo el (sic) principio pro persona.**

Ante las relatadas consideraciones, este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, con fundamento en los artículos 217, párrafo segundo, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, determina que el criterio que debe regir con carácter de jurisprudencia es el que se anexa a esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—**Existe la contradicción de tesis** en términos del considerando tercero de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe **prevalecer, con carácter de jurisprudencia**, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, conforme a la tesis que se adjunta por separado.

Notifíquese; envíese testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítase copia certificada de la presente resolución a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis (sic) para



su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, por **mayoría** de votos de los Magistrados Amanda Roberta García González (presidenta); Joel Carranco Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Osmar Armando Cruz Quiroz, Marco Antonio Bello Sánchez (ponente), Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, María Guadalupe Molina Covarrubias, Ma. Gabriela Rolón Montaña, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Higuera Corona; en contra de los votos de los Magistrados José Patricio González-Loyola Pérez, Irma Leticia Flores Díaz y Juan Carlos Cruz Razo, quienes expresaron la intención de formular voto particular.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 22/2019 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/165 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas y en la página 1696 de esta *Gaceta*.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 2a. LXXI/2012 (10a.), P./J. 24/95 y 2a./J. 38/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 43, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 2, página 1216 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2016 a las 10:08 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1204, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formulan los Magistrados Irma Leticia Flores Díaz y José Patricio González-Loyola Pérez en la contradicción de tesis 22/2019.

En este asunto lamentamos apartarnos de la propuesta que se sometió a decisión, por lo siguiente.

En primer lugar, importa analizar si se surte o no la competencia de este Pleno de Circuito; y si la jurisprudencia resultante puede tener tal carácter, cuando no es de la competencia exclusiva de los Tribunales Colegiados la interpretación de un texto constitucional; es decir, por no tratarse de órganos terminales si en sus sentencias se establece una interpretación directa de la norma constitucional.

Por otro lado, no compartimos la conclusión a que se llega en el proyecto pues, aunque persiga fines muy nobles, lo cierto es que, en esencia, se está colocando una norma convencional sobre una restricción constitucional; es decir, que se aplica una norma convencional sobre el texto de la Constitución y esto nos parece inapropiado.

El artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional establece que los militares, entre otros, se regirán por sus propias leyes; y en la resolución aprobada se sostiene que, a los militares, a través del principio pro persona les es aplicable el artículo 63 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social y concluye:

"Luego tomando en consideración que el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **no prevé alguna restricción respecto de los años de cotización para que los militares obtengan una pensión**, sino que, en su fracción XIII, dispone que se regirán por sus propias leyes por lo que las normas nacional e internacional no pugnan con las bases mínimas de seguridad social y, por ende, están de acuerdo con ella, pues una tutela de un modo y otra de otro el mínimo de cotización, por cuyo motivo, se debe elegir y aplicar la norma más favorable que dé mayor protección en términos del artículo 1o. constitucional, la cual, en el caso resulta ser la prevista en la norma internacional."

Como puede verse, la Constitución no precisa o requiere prever los años de cotización para que los militares obtengan una pensión; eso es función de las normas secundarias.

En nuestro concepto la restricción constitucional no puede excepcionarse con una norma inferior como lo es la convencional.



Los Magistrados Irma Leticia Flores Díaz y José Patricio González-Loyola Pérez, se adhirieron al presente voto.

Por ello, votamos en contra del proyecto.

"El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, Iván Guerrero Barón, hace constar y certifica que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública de la contradicción de tesis 22/2019 se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado."

Este voto se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS (PERSONAS FINADAS). LES ES APLICABLE EL ARTÍCULO 63 DEL CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ATENDIENDO AL PRINCIPIO PRO PERSONA. El artículo 63 del Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo, Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, concede el beneficio de una pensión a los familiares del derechohabiente cuando la persona finada haya cumplido con un mínimo de cinco años de cotización, mientras que la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas la condiciona a veinte años, tal como se aprecia de sus artículos 21, párrafo cuarto y 31, fracción III. Es por ello que, tratándose de los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas (personas finadas), sí les resulta aplicable el artículo 63 del Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, atendiendo al principio pro persona, toda vez que el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé alguna restricción respecto de los años de cotización para que los militares obtengan una pensión sino que, en su fracción XIII, dispone que se regirán por sus propias leyes, por lo que las normas nacional e internacional no pugnan con las bases mínimas de seguridad social y, por ende, están de acuerdo con ella, pues una tutela de un modo y otra de otro el mínimo de cotización, por cuyo motivo se debe



elegir y aplicar la norma más favorable que dé mayor protección en términos del artículo 1o. constitucional, la cual, en el caso, resulta ser la norma internacional.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.A. J/165 A (10a.)

Contradicción de tesis 22/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado y el Octavo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 20 de octubre de 2020. Mayoría de diecinueve votos de los Magistrados Amanda Roberta García González (presidenta), Joel Carranco Zúñiga, Óscar Palomo Carrasco, Osmar Armando Cruz Quiroz, Marco Antonio Bello Sánchez, Antonio Campuzano Rodríguez, Francisco García Sandoval, María del Pilar Bolaños Rebollo, Sergio Urzúa Hernández, Alfredo Enrique Báez López, Fernando Andrés Ortiz Cruz, Arturo César Morales Ramírez, Gaspar Paulín Carmona, Emma Gaspar Santana, María Guadalupe Molina Covarrubias, Ma. Gabriela Rolón Montañó, Guillermina Coutiño Mata, Rosa González Valdés y Jorge Higuera Corona. Ausente: Jesús Alfredo Silva García. Disidentes: José Patricio González-Loyola Pérez, Irma Leticia Flores Díaz y Juan Carlos Cruz Razo, quienes formularon voto particular. Ponente: Marco Antonio Bello Sánchez. Secretario: Marco Antonio Thomé González.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 776/2015, y el diverso sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 158/2018.

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 22/2019, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 30 de abril de 2021 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 3 de mayo de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



RECURSO DE APELACIÓN. LA EXPRESIÓN "CUANTÍA INDETERMINABLE", PREVISTA POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 96 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, NO REQUIERE DE UNA "INTERPRETACIÓN ADICIONAL" PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 7/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUINTO Y SEXTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 7 DE DICIEMBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE SIETE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS RENÉ OLVERA GAMBOA, SALVADOR MURGUÍA MUNGUÍA, JACOB TRONCOSO ÁVILA, ROBERTO CHARCAS LEÓN, JUAN JOSÉ ROSALES SÁNCHEZ, OSCAR NARANJO AHUMADA Y MOISÉS MUÑOZ PADILLA. PONENTE: ROBERTO CHARCAS LEÓN. SECRETARIO: ALBERTO BOYZO SANDOVAL.

Zapopan, Jalisco, acuerdo del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, correspondiente a la sesión virtual de siete de diciembre de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente relativo a la denuncia de contradicción de tesis **7/2020**; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de tesis.** Mediante oficio ***** , de veintidós de enero de dos mil veinte, los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis entre las sustentadas por dicho órgano jurisdiccional, al resolver el amparo directo 296/2019 y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al fallar el diverso juicio de amparo 7/2018.

SEGUNDO.—**Trámite del asunto.** El Magistrado René Olvera Gamboa, presidente del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por acuerdo de



siete de febrero de dos mil veinte, admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis bajo el expediente número 7/2020, en términos de lo previsto en los artículos 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 I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el numeral 13, fracción VI, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y solicitó al presidente del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito remitiera las copias certificadas de la ejecutoria dictada en el amparo directo 7/2018 de la sentencia reclamada y de la demanda de amparo que le dio origen, y a su vez, informara si el criterio sustentado en dicho asunto, materia de la denuncia de contradicción de tesis, se encuentra vigente.

Por acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, el Magistrado presidente de este Pleno de Circuito tuvo por recibida la ejecutoria dictada en el amparo directo 7/2018 por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, así como las diversas constancias solicitadas; y en diverso proveído de cuatro de marzo siguiente, tuvo por recibido el oficio signado por el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del cual 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 que guardara relación con el punto a dilucidar en la presente contradicción de tesis 7/2020.

Asimismo, mediante acuerdo de once de marzo de dos mil veinte, se tuvo al secretario de Acuerdos del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito informando que el criterio sostenido en el amparo directo 7/2018, materia de la presente contradicción, sigue vigente.

Finalmente, en acuerdo de uno de octubre de dos mil veinte, se ordenó turnar el asunto al Magistrado Roberto Charcas León adscrito al Cuarto Tribunal



Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco, es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en 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 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de mayo de dos mil catorce, toda vez que se trata de una contradicción de criterios, sostenidos por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa de este Tercer Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, puesto que fue formulada por los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

TERCERO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los Jueces y justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.

Sirven de sustento a lo anterior los criterios plenarios de rubro, texto y datos de identificación 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." (Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7).

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores



que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan." (Tesis aislada P. XLVII/2009. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67).

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejen 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." (Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010 del Pleno del Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 6).

Como la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los órganos



jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido tanto la Primera Sala¹ como el Tribunal Pleno,² es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado.

- Que en tales ejercicios interpretativos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

- Que la situación 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.

Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (i) hayan realizado ejercicios interpretativos; (ii) sobre los mismos

¹ Tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, 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."

² Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.



problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias; y, (iii) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.

En atención a lo anterior, a continuación se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo

Este Pleno de Circuito considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, los tribunales realizaron ejercicios interpretativos diversos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 7/2018.

Antecedentes. El juicio de amparo se promovió en contra de la sentencia dictada el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete por la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco en el juicio de nulidad ***** de su índice. En dicho juicio de nulidad se impugnó el oficio *****, de diecisiete de julio de dos mil diecisiete, que contiene la negativa expresa de la autoridad demandada, recaída a la solicitud que presentó la empresa actora para la instalación de un anuncio estructural pantalla publicitaria unipolar en el predio ubicado en avenida *****.

Por razón de turno, el conocimiento de la demanda correspondió al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuyo Pleno, en sesión celebrada el veintitrés de enero de dos mil diecinueve, en lo que interesa al presente asunto, consideró procedente el juicio constitucional bajo los siguientes argumentos torales:

- El amparo es procedente de conformidad con el artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo, toda vez que se promovió en contra de una sentencia definitiva en la que la parte quejosa no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo impugnado y, por ende, se reconoció su validez.



- Respecto de dicho fallo, el artículo 96 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco prevé la procedencia del recurso de apelación, el cual, para cumplir con el principio de definitividad, debe agotarse previo a la promoción del juicio de amparo, siempre y cuando se actualice alguna de sus hipótesis de procedencia.

- En el caso, los supuestos previstos en las fracciones I, III y IV, del referido precepto, no se actualizan, porque los aspectos materia de estudio en el juicio de nulidad, no atienden a cuantía alguna, determinada o determinable, ni tampoco se ventiló entre entidades públicas, ya que el punto de la decisión giró en torno a la negativa expresa que recayó a la solicitud para la instalación de un anuncio estructural y, al ser esto así, tampoco se trató de una afirmativa ficta.

- Por su parte, el fallo reclamado puede ubicarse en el supuesto previsto en la fracción II del referido artículo 96, que establece la procedencia del recurso de apelación "*cuando el asunto sea de cuantía indeterminable*"; sin embargo, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco no se advierte el significado del concepto "*cuantía indeterminable*" y si bien, para averiguar dicho sentido, pudiera desarrollarse un análisis interpretativo, en cualquiera de sus formas –literal, sistemático, armónico, etcétera–, ello implicaría establecer un criterio desconocido por la persona moral al instar el presente juicio, que podría perjudicarlo ante la dudosa procedencia del recurso de apelación.

- Aún más, como en la especie se está ante una hipótesis de procedencia cuya aplicabilidad es incierta o discutible por permitir diversos significados; para lograr la intelección del término que nos ocupa, también podría tomarse en consideración lo que en otras materias la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido e interpretado en torno a lo que debe comprenderse por "*cuantía indeterminada*", como es el caso de la tesis jurisprudencial 94/2013 de la Primera Sala del Alto Tribunal, en donde se determinó que encuadra en este supuesto el asunto en el que, al atender a la naturaleza de las prestaciones reclamadas, sólo se busca el reconocimiento de un derecho, como puede ser el de propiedad o dominio; otro ejemplo es la contradicción de criterios que dio origen a la jurisprudencia 25/99, en la que la misma Primera Sala consideró que un asunto es de esa característica cuando recae en un litigio en el que no se reclaman cuestiones monetarias ni económicas.



- En ese sentido, para obtener el significado del término "*cuantía indeterminable*", previsto en la fracción II del artículo 96 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco y definirlo, se requiere de una "*interpretación adicional*", considerada como la actividad consistente en declarar el sentido de un texto y sumarle o añadirle algo.

- Y es precisamente por esa razón que se actualiza la excepción al principio de definitividad, prevista en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, que establece que el juicio de amparo es improcedente en contra de las resoluciones de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales la ley ordinaria conceda algún recurso o medio de defensa, salvo cuando la referida procedencia se sujete a una interpretación adicional, caso en el cual el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo.

- Así, lo razonado es suficiente para estimar que se torna procedente el amparo directo atento al principio pro persona con base en el cual siempre habrá de preferirse la interpretación que resulte menos restrictiva de los derechos establecidos en una norma, el cual reconoce y garantiza el segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, aunado a que se evita la inseguridad jurídica en perjuicio del gobernado, ante la incertidumbre de cuál es el medio de impugnación procedente para la resolución que pretende combatir, por lo cual en una interpretación conforme, se evidencia la necesidad de flexibilizar lo procesal, para privilegiar lo sustantivo.

En atención a lo resuelto en el citado asunto, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito emitió la tesis que enseguida se transcribe:

"RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 96 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO. ANTE LA INTERPRETACIÓN ADICIONAL QUE REQUIERE LA EXPRESIÓN 'CUANTÍA INDETERMINABLE' PARA SU PROCEDENCIA, ES OPTATIVO PARA EL PARTICULAR AGOTARLO O PROMOVER EL AMPARO DIRECTO. Conforme a la porción normativa citada, procede el recurso de apelación contra las sentencias definitivas de las Salas Unitarias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de



Jalisco, cuando el asunto sea de 'cuantía indeterminable'; sin embargo, de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad no se advierte el significado de dicha expresión para la procedencia de ese medio de impugnación, y si bien es cierto que podría averiguarse su intelección mediante un análisis interpretativo en cualquiera de sus formas, o tomar en consideración lo que en otras materias se estableció al respecto, también lo es que esa labor evidencia la necesidad de efectuar la interpretación adicional prevista como excepción al principio de definitividad en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, lo que actualiza que el particular quede en libertad de agotar aquel medio de defensa o promover el juicio de amparo directo." (Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2727).

Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 296/2019.

Antecedentes. El juicio de amparo fue promovido en contra de la sentencia emitida el tres de septiembre de dos mil diecinueve por la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco en el juicio de nulidad ***** de su índice. En el citado juicio de nulidad se impugnó la sanción administrativa consistente en la suspensión del empleo, cargo o comisión por treinta días laborables sin goce de sueldo ni emolumentos, impuesta a la actora en el expediente de responsabilidad administrativa instaurado en su contra por el secretario del Transporte del Estado de Jalisco.

Por razón de turno, el conocimiento de la demanda correspondió al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, cuyo Pleno, en sesión celebrada el doce de diciembre de dos mil diecinueve, declaró improcedente el juicio constitucional bajo los siguientes argumentos torales:

- Es fundada la causal de improcedencia que aduce la autoridad responsable, prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, debido a que, en el caso, resultaba imperativo que previamente a intentar la acción constitucional, la parte agraviada agotara el medio de defensa que establece la ley ordinaria, en virtud del cual la sentencia que ahora impugna podía ser modifi-



cada o revocada; esto es, debía interponer el recurso de apelación previsto en el artículo 96, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.

- Lo anterior es así, toda vez que la sentencia que constituye el acto reclamado corresponde a un asunto que debe considerarse de "*cuantía indeterminable*", pues atendiendo a la naturaleza de la prestación principal que se demanda en el juicio de origen (nulidad de una sanción administrativa y su registro) y el fin que se persigue (obtener una declaratoria de nulidad), es dable concluir que tal cuestión no es estimable en dinero, puesto que las sanciones de destitución, inhabilitación, suspensión temporal y amonestación, al no perseguir un fin resarcitorio ni económico, no son susceptibles de apreciarse pecuniariamente; máxime que la parte actora no demandó el pago de prestación económica alguna.

- Así pues, en atención a la naturaleza de la prestación principal que se demanda en el juicio de origen y al fin que se persigue, se estima que el asunto al que corresponde la sentencia reclamada no puede considerarse estimable en dinero y, por ende, dicho fallo se ubica en el supuesto normativo previsto en el artículo 96, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, por lo que el recurso de apelación resultaba procedente.

- No importa en contrario que en el juicio administrativo pudiera darse la posibilidad de que se liquidara alguna cantidad a favor del servidor público sancionado, como sería el salario por los días en que dure la suspensión temporal, pues tal circunstancia, en todo caso, debe considerarse como la consecuencia jurídica que deriva de una eventual sentencia favorable en la que se estime procedente la prestación principal demandada (nulidad de una sanción administrativa y su registro), pues no debe olvidarse que la acción de nulidad intentada por la servidora pública sancionada –ahora quejosa– no persigue el pago de una cantidad monetaria, sino que la finalidad primordial que pretende al promover el juicio administrativo es obtener de la autoridad jurisdiccional competente, una declaratoria de nulidad respecto de la resolución administrativa sancionatoria y su registro.

- Sostener una postura distinta podría llevar al extremo de considerar como asuntos de cuantía determinada o determinable aquellos en los que se impugnen



resoluciones de destitución o inhabilitación, por el solo hecho de que el servidor sancionado ya no recibirá las contraprestaciones que percibía por los servicios que prestaba y que, ante una eventual sentencia anulatoria, deba ordenarse el pago de la indemnización correspondiente.

- Atento a lo expuesto con anterioridad y con fundamento en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, se considera que el presente juicio de amparo directo es improcedente, pues antes de ocurrir al amparo en contra de la sentencia del Magistrado de la Sala Unitaria, la parte agraviada debió interponer el recurso de apelación previsto en el artículo 96, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en virtud de que el mismo tiene el alcance de modificar, revocar o anular el fallo dictado en primera instancia en el juicio administrativo, lo cual pone de manifiesto que la parte quejosa inobservó el "*requisito de procedencia*" que establece el artículo 170, fracción I, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, y siendo esto así, se estima que lo procedente es decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 63, fracción V, del citado ordenamiento legal.

- No pasa inadvertido que el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, establece una excepción al principio de definitividad, consistente en que cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo; empero, esa excepción no se actualiza en el caso a estudio, dado que el artículo 96 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco regula de manera clara los supuestos en que debe interponerse el recurso de apelación, sin que exista necesidad de acudir a una interpretación adicional para determinar su procedencia, pues en la especie únicamente se requiere la aplicación literal de la norma para determinar la procedencia de ese medio de defensa, a aquellos asuntos en que la cuantía sea indeterminable, como en el caso que aquí se examina, en que no existe un monto que deba tomarse en cuenta para ello al impugnarse una sentencia de naturaleza declarativa dictada en un juicio en el que no se demandó el pago de prestación económica alguna, sino únicamente la nulidad de una sanción administrativa y su registro.



Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos

Como se aprecia, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, desde su perspectiva particular, examinaron una misma situación jurídica; esto es, si el concepto de "*cuantía indeterminable*" previsto en el artículo 96, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, requiere de una interpretación adicional que vuelva optativa la interposición del recurso de apelación previo a la promoción del juicio de amparo directo, atento a lo dispuesto en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo; en la que un órgano colegiado determinó que el referido concepto de "*cuantía indeterminable*" requiere de una interpretación adicional para desentrañar su sentido y, por tanto, se actualiza la excepción prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, lo que deja al promovente en posibilidad de optar, para combatir el fallo de nulidad, por la presentación del juicio constitucional o del recurso de apelación; y el otro, en sentido opuesto, concluyó que la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco regula de manera clara los supuestos en que debe interponerse el recurso de apelación, sin que exista necesidad de acudir a una interpretación adicional para determinar su procedencia, por lo que su presentación debe agotarse antes de acudir al juicio de amparo.

En ese orden de ideas, queda evidenciado que no obstante que los antecedentes y elementos jurídicos a evaluar no resultan esencialmente iguales, en el aspecto específico del orden de estudio apuntado, ambos órganos jurisdiccionales, concluyeron con posiciones jurídicas discrepantes; por tanto, se acredita la existencia de la contradicción de tesis.

Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción

De lo hasta aquí expuesto, es posible concluir que los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes reflejan una discrepancia relacionada con la interpretación del concepto "*cuantía indeterminable*" previsto en el artículo 96, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco.



Así, el cuestionamiento a resolver para solucionar la presente contradicción es: **¿El concepto de "cuantía indeterminable" previsto en el artículo 96, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, requiere de una interpretación adicional que vuelva optativa la interposición del recurso de apelación previo a la promoción del juicio de amparo directo, atento a lo dispuesto en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo?**

CUARTO.—**Estudio.** Acotada así la existencia de la contradicción de tesis, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta este Pleno de Circuito con apoyo en las consideraciones que enseguida se exponen:

El artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, establece lo siguiente:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

"Se exceptúa de lo anterior:

"...

"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo."

Como se aprecia, dicho precepto prevé la figura conocida como principio de definitividad que rige al juicio de amparo, la cual encuentra su justificación en el hecho de que, al tratarse de un medio extraordinario de defensa de carácter



constitucional, el quejoso debe, previamente a su promoción, acudir a las instancias que puedan producir la insubsistencia del acto de autoridad que le produce afectación; salvo los supuestos de excepción previstos legal y jurisprudencialmente.

En el caso particular, el último párrafo de la fracción en análisis contempla, como excepciones a la obligación de agotar el principio de definitividad, dos supuestos: el primero, cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional; y, el segundo, cuando su fundamento legal sea insuficiente para determinarla.

Sobre el tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver en sesión de veintisiete de junio de dos mil dieciocho, la contradicción de tesis 83/2018 consideró que dichas excepciones derivan de los principios de seguridad jurídica y de acceso a la justicia, pues fijan las bases para que el quejoso sólo esté obligado a agotar el principio de definitividad cuando el medio de defensa a través del cual tiene la posibilidad de recurrir el acto que le está causando agravio, no adolezca de "*fundamento legal insuficiente*" y tampoco haya necesidad de acudir a una "*interpretación adicional*" para determinar su procedencia; de lo contrario, quedará en libertad de elegir si agota el recurso de que se trate, o bien, acudir directamente al juicio de amparo.

A lo que agregó que sobre el acto de "*interpretación*" el Pleno del Alto Tribunal ha sostenido que el Juez debe tener presentes dos elementos, consistentes en el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósito que llevó al legislador a dictar la ley. Así, cuando el sentido gramatical de las palabras va enteramente de acuerdo con el fin que se persigue, no habrá duda sobre su aplicación; pero si examinados los propósitos del legislador, se encuentra una palpable contradicción entre esos propósitos y el aparente significado de las palabras empleadas, todo hará suponer que esa significación no es la real.

Y por suficiente regulación, estimó que debe entenderse aquella que da certeza jurídica a los gobernados de los requisitos que deben satisfacer para tener acceso a un medio de impugnación ordinario cuando precisan impugnar un acto que consideran contrario a derecho; es decir, les garantiza el acceso



a un medio de impugnación efectivo, entendido como tal, aquel que es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido; permitiendo al tribunal competente desarrollar el análisis a efecto de determinar si ha habido o no alguna transgresión al orden jurídico en perjuicio del solicitante y, en su caso, proporcionar una reparación.

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 298/2015, en sesión de trece de julio de dos mil dieciséis, estableció, respecto de las mismas salvedades, lo siguiente:

"... la conclusión normativa de eximir el agotamiento de recursos antes de promoverse el juicio de amparo, sanciona el trabajo legislativo que no regula expresamente la procedencia de algún medio de impugnación contra el acto reclamado, o bien, que para dicha procedencia sea necesaria una interpretación adicional, cuya consecuencia es que el quejoso quede en libertad de optar por interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo.

"Tal consideración obedece a que, la falta de previsión expresa del recurso contra un acto o la exigencia de acudir a interpretaciones adicionales constituyen circunstancias carentes de razonabilidad o proporcionalidad para acceder a los recursos, pues incumplen con el principio de interpretación estricta que favorece el derecho fundamental de acceso a la tutela judicial efectiva, ya que al final, no brindan certeza ni seguridad jurídica.

"En efecto, ya que el gobernado no está obligado a conocer la ley aplicable de manera tal que, se le deba exigir la adquisición del conocimiento específico sobre el recurso que efectivamente corresponda contra un determinado acto dentro del procedimiento, cuando la norma no lo prevé expresamente.

"En esa idea, tampoco es razonable que el quejoso –en estos casos el procesado en una causa penal– deba conocer los métodos de interpretación que se obtienen de los distintos componentes de la norma para definir con certeza el recurso ordinario aplicable a un determinado acto, pues éstos deben quedar claramente precisados, o bien, que para acceder a ese conocimiento baste hacer una interpretación simple de la norma, como en un sentido gramatical, afirmativo o negativo. Un ejemplo de esta interpretación simple se deduce



del recurso de revocación previsto en ambos ordenamientos empleados por los órganos jurisdiccionales contendientes que proclaman su procedencia frente a los autos contra los cuales no proceda el recurso de apelación, ya que para conocer los casos en que aquel medio de impugnación es procedente, es suficiente una simple interpretación gramatical por exclusión, sin acudir a mayores métodos hermenéuticos.

"Empero, no es jurídicamente correcto exigir al quejoso que interprete el sentido de un precepto en relación con el contenido de otro, para deducir la procedencia de un recurso contra un determinado acto no previsto como impugnabile en la ley, lo que supone además un avance al principio de progresividad de las normas para acceder al servicio de administración de justicia bajo la óptica de la Ley de Amparo vigente.

"De esta forma, la actualización de cualquiera de esas hipótesis supondría una excepción al principio de definitividad, puesto que el quejoso no estaría obligado a interponer los recursos ordinarios de manera previa a promover el juicio de amparo."

A la luz de las anteriores consideraciones, es dable concluir que la excepción al principio de definitividad basada en la "*interpretación adicional*" necesaria para fijar la procedencia de un medio ordinario de defensa, se limita a aquellos casos en los que una interpretación gramatical (en sentido positivo o negativo) es insuficiente para alcanzar ese fin.

Así, se procederá a analizar el contenido del artículo 96, fracción II, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, para determinar si para deducir la procedencia del recurso de apelación es necesario realizar una interpretación adicional a la contemplada en la norma.

Dicho precepto dispone lo siguiente:

"Artículo 96. Las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por las partes a través del recurso de apelación, el cual tendrá por objeto modificar o revocar la sentencia impugnada. La sentencia que se dicte al resolver el recurso de apelación tendrá por efecto confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada.



"Procede el recurso de apelación:

"I. Cuando el asunto al que corresponde la sentencia impugnada sea de una cuantía determinada o determinable que exceda de setecientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización;

"II. Cuando el asunto sea de cuantía indeterminable;

"III. Cuando la controversia que motivó el juicio sea entre entidades públicas; y

"IV. Contra las sentencias definitivas en materia de afirmativa ficta."

Del numeral transcrito, específicamente de su fracción II, se desprende que el recurso de apelación será procedente en contra de las sentencias definitivas dictadas por las Salas Unitarias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, cuando el asunto sea de cuantía indeterminable; lo que no es otra cosa que lo decidido en juicio no sea estimable en dinero.

Así, es claro que para llegar a esa conclusión es innecesario que las partes en el juicio de nulidad realicen una interpretación adicional para establecer la procedencia del recurso de apelación, pues la expresión "*de cuantía indeterminable*", es, por sí sola, de fácil comprensión e incluso, por exclusión, es sencillo inferir que se trata de aquellos asuntos no comprendidos de entre los considerados de cuantía determinada o determinable.

Y si bien el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo 296/2019 –contendiente en la presente contradicción– ciertamente interpretó si el juicio de nulidad del que derivó el fallo reclamado, correspondía a un asunto de cuantía indeterminable o no; finalmente, ese ejercicio interpretativo no recayó sobre la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 96 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, sino en la naturaleza misma del acto ahí impugnado (sanción administrativa y su registro).

Esto es, podrán presentarse casos en los que se suscitaría la interrogante de si el asunto es de cuantía determinada o indeterminable, cuando la prestación



principal reclamada en el juicio de nulidad, por sí sola, no sea considerada de cuantía determinada, pero de obtenerse sentencia favorable, además de lograr la nulidad del acto administrativo impugnado, se reconozca el derecho subjetivo del actor a recibir una cantidad cierta, lo que podría modificar la percepción del asunto de cuantía indeterminable a determinada; sin embargo, ese problema interpretativo, que no es materia de la presente contradicción, no puede atribuírsele a la norma que prevé la procedencia del recurso de apelación, pues dado su carácter de general, abstracta e impersonal, no puede, ni debe, regular ese tipo de supuestos específicos.

Sostener lo contrario llevaría al extremo de no sólo habilitar la posibilidad de acudir directamente al juicio constitucional cuando se tenga la duda si el asunto es de cuantía indeterminable, sino también en aquellos casos en los que se trate de un asunto de cuantía determinada o determinable, pues se partiría de la misma base de que se requiere de una "*interpretación adicional*" para deducir en cuál de los dos supuestos se ajusta el reclamo de nulidad.

QUINTO.—**Decisión.** En consecuencia, en términos de los artículos 217, segundo párrafo, 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, cuya parte medular a continuación se redacta:

Criterio jurídico: Este Pleno de Circuito considera que basta una interpretación simple para entender que los asuntos de "cuantía indeterminable" son aquellos en los que lo decidido en juicio no es estimable en dinero.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio precisado por este Pleno de Circuito en los términos indicados.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a cada uno de los Tribunales que conforman este Pleno de Circuito, así como aquellos órganos colegiados que sostuvieron criterios contradictorios; y, en su oportunidad, archívese el presente asunto.



Así lo resolvió el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, por unanimidad de siete votos de los Magistrados René Olvera Gamboa (presidente del Pleno), Salvador Murguía Munguía, Jacob Troncoso Ávila, Roberto Charcas León (ponente), Juan José Rosales Sánchez, Oscar Naranjo Ahumada y Moisés Muñoz Padilla.

Los nombrados Magistrados firman de manera electrónica en términos el segundo párrafo del artículo 50³ del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito; Acuerdo General 21/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y el diverso Acuerdo 25/2020 que reformó el artículo 1o. del Acuerdo citado en primer (sic); así como en lo dispuesto por el artículo 41 Bis 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en unión con el secretario de este Pleno, Carlos Abraham Domínguez Montero, quien autoriza y da fe.

El secretario de Acuerdos del Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Carlos Abraham Domínguez Montero, CERTIFICA QUE: 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, así como en los diversos 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: La tesis de jurisprudencia PC.III.A. J/100 A (10a.) que prevaleció al resolver esta contradicción de tesis, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas y en la página 1719 de esta *Gaceta*.

La tesis de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 96 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO. ANTE LA INTERPRETACIÓN ADICIONAL QUE REQUIERE LA EXPRESIÓN "CUANTÍA INDETERMINABLE" PARA SU PROCEDENCIA, ES OPTATIVO PARA EL PARTICULAR AGOTARLO O PROMOVER EL AMPARO DIRECTO." citada en esta ejecutoria, también aparece publi-

³ **Artículo 50.** ... Las resoluciones que emitan los Plenos de Circuito deberán contener la firma electrónica de los Magistrados que hayan participado en la decisión de que se trate y, en casos excepcionales, la firma impresa. El secretario de Acuerdos será el encargado de recabar las firmas."



cada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de mayo de 2019 a las 10:08 horas con el número de identificación III.6o.A.6 A (10a.).

La parte conducente de la sentencia dictada en la contradicción de tesis 298/2015 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 835, con número de registro digital: 27090.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE APELACIÓN. LA EXPRESIÓN "CUANTÍA INDETERMINABLE", PREVISTA POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 96 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO, NO REQUIERE DE UNA "INTERPRETACIÓN ADICIONAL" PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas encontradas respecto a determinar si el concepto de "cuantía indeterminable" previsto en la fracción II del artículo 96 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, requiere de una "interpretación adicional" que vuelva optativa la interposición del recurso de apelación, previo a la promoción del juicio de amparo directo.

Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito determina que basta una interpretación simple para entender que los asuntos de "cuantía indeterminable" son aquellos en los que lo decidido en juicio no es estimable en dinero.

Justificación: Lo anterior es así, pues la fracción II del citado artículo 96 establece que el recurso de apelación procederá en contra de las sentencias definitivas dictadas por las Salas Unitarias del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco cuando el asunto sea de "cuantía indeterminable", lo que no es otra cosa que el asunto no sea estimable en dinero. Así, es claro que para llegar a esa conclusión es innecesario que las partes en el juicio de nulidad realicen una "interpretación adicional" para establecer la procedencia del recurso de apelación, pues la expresión "de cuantía indeterminable" es, por sí sola, de fácil comprensión e incluso, por exclusión, es sencillo inferir que se refiere a aquellos asuntos no comprendidos entre



los considerados de cuantía determinada o determinable. De ahí que no exista necesidad de acudir a una "interpretación adicional" para determinar la procedencia del recurso de apelación y, por tanto, no se actualiza la excepción al principio de definitividad para la procedencia del juicio de amparo prevista en el último párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

PC.III.A. J/100 A (10a.)

Contradicción de tesis 7/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 7 de diciembre de 2020. Unanimidad de siete votos de los Magistrados René Olvera Gamboa, Salvador Murguía Munguía, Jacob Troncoso Ávila, Roberto Charcas León, Juan José Rosales Sánchez, Oscar Naranjo Ahumada y Moisés Muñoz Padilla. Ponente: Roberto Charcas León. Secretario: Alberto Boyzo Sandoval.

Tesis y criterio contendientes:

El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 7/2018, el cual dio origen a la tesis aislada III.6o.A.6 A (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 96 DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE JALISCO. ANTE LA INTERPRETACIÓN ADICIONAL QUE REQUIERE LA EXPRESIÓN 'CUANTÍA INDETERMINABLE' PARA SU PROCEDENCIA, ES OPTATIVO PARA EL PARTICULAR AGOTARLO O PROMOVER EL AMPARO DIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de mayo de 2019, a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2727, con número de registro digital: 2019797, y el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 296/2019.

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 7/2020, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO POR LA AUTORIDAD EJECUTORA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LEYES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO ESTÁ FACULTADO LEGALMENTE PARA ANALIZAR LOS AGRAVIOS DEL RECURSO A FIN DE DETERMINAR SI LA RECURRENTES SE UBICA EN EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 11/2014 (10a.).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER Y EL SEGUNDO TRIBUNALES COLEGIADOS DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO. 15 DE DICIEMBRE DE 2020. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ Y FERNANDO ROCHÍN GARCÍA. DISIDENTES: RAMÓN MEDINA DE LA TORRE Y ENRIQUE ZAYAS ROLDÁN. PONENTE: ENRIQUE ZAYAS ROLDÁN. ENCARGADO DEL ENGROSE: FERNANDO ROCHÍN GARCÍA. SECRETARIO: JUAN DANIEL NÚÑEZ SILVA.

Tapic, Nayarit. Acuerdo del Pleno del Vigésimo Cuarto Circuito correspondiente **al quince de diciembre de dos mil veinte.**

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno del Vigésimo Cuarto Circuito es competente para conocer de 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, 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, ya que se suscitó entre los criterios que sustentaron los dos Tribunales Colegiados de este Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 226, fracción III, y el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo, la presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, pues se instó por
***** , quien es autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de



Amparo de *****, parte recurrente en uno de los asuntos que motivó este procedimiento, es decir, en la reclamación 25/2019 del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto, tal y como se reconoció en el auto de veintiocho de julio de dos mil diecinueve y en los proveídos donde se acordaron las promociones del citado autorizado.

Lo expuesto se apoya en la jurisprudencia 2a./J. 152/2008,¹ sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicable a este asunto conforme al artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, que señala:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA. El autorizado está legitimado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo en que se le otorgó tal representación y la sostenida por otro órgano jurisdiccional. Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, no precisa tal facultad, también lo es que la enumeración de las que establece es enunciativa y no limitativa pues, entre otras, prevé la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Además, aunque la denuncia referida no es un acto del procedimiento en el juicio de amparo, como del artículo 197-A de la ley citada se advierte que puede realizarse por las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis respectivas fueron sustentadas, es indudable que dicha denuncia es un derecho garantizado por el citado precepto, en favor de las partes que intervinieron en los respectivos juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros."

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A continuación, se transcribe la parte relativa de los asuntos que dieron origen a este trámite.

¹ Con número de registro digital: 168488, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, página 227.



- En la reclamación 3/2019 del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, en lo conducente, se resolvió:

"SEXTO.—Son fundados los agravios formulados.

"Así es, el quejoso *****, por conducto de su autorizado *****, interpone el recurso de reclamación a estudio, en el que impugna el auto de catorce de febrero de dos mil diecinueve, dictado por el Magistrado presidente de este Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, en los autos del amparo en revisión administrativo 70/2019, en el cual admitió el recurso de revisión interpuesto por *****, director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, en contra de la sentencia pronunciada el veintiuno de enero de dos mil diecinueve, por la secretaria en funciones de Juez Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, en el juicio de amparo indirecto 2351/2018, de su índice, en la cual se concedió el amparo a la parte quejosa respecto de los actos reclamados consistentes en la inconstitucionalidad del artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado, publicado en el Periódico Oficial de treinta de julio de mil novecientos noventa y siete.

"En sus motivos de disenso, la parte recurrente argumenta en esencia que le agravia el acuerdo impugnado, porque este Tribunal Colegiado admitió el recurso de revisión interpuesto por el director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, no obstante que dicha autoridad, pese a que fue considerada como responsable ejecutora en el juicio de amparo de origen, carece de legitimación para recurrir dicha determinación, pues en la sentencia de amparo que pretende recurrir se declaró la inconstitucionalidad de los preceptos materia del juicio de amparo, lo cual a esa autoridad responsable ejecutora, no le causa ningún agravio, ya que solamente los órganos del Estado que participan en el proceso de creación de la ley que fue declarada inconstitucional, son los que están legitimadas para ello.

"De las actuaciones que integran el cuaderno de amparo donde se dictó la sentencia cuya admisión del recurso de revisión aquí se impugna, se advierte que (sic) Juez Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y



de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, a quien correspondió conocer del juicio de amparo indirecto 2351/2018 de su índice, dictó sentencia en la que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa para los efectos siguientes:

"SÉPTIMO.—Efectos de la concesión de amparo. En consecuencia, al resultar inconstitucional el artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, publicada el treinta de julio de mil novecientos noventa y siete, en el Periódico Oficial, lo procedente es conceder al peticionario el amparo solicitado respecto de los referidos preceptos, para el efecto de que:

"1. Las autoridades responsables desincorporen de la esfera jurídica del peticionario el contenido del artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, y se abstengan de aplicarlo en su contra, hasta en tanto sea reformado el contenido de ese precepto.

"2. De igual forma, al haberse declarado la inconstitucionalidad de la norma, la concesión del amparo se hace extensiva al acto de aplicación de la misma; por tanto, el director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, deberá dejar insubsistente el oficio ***** de quince de octubre de dos mil dieciocho y, en su lugar, emita uno nuevo en el cual dé un trato igual al gobernado a aquel que señala el dispositivo declarado inconstitucional, respecto de la mujer.'

"Ahora bien, como lo aduce la parte quejosa aquí inconforme, el director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit carece de legitimación para interponer el recurso de revisión en contra de la sentencia de amparo aludida y esta situación debió ponderarse para desechar dicho medio de impugnación, al tratarse de un aspecto susceptible de advertirse mediante una inmediata apreciación.

"Lo anterior encuentra sustento en lo conducente en la jurisprudencia 1a./J. 101/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 71, del Tomo XXXIII, de enero de 2011, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:



"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS. Conforme al artículo 90 de la Ley de Amparo, corresponde al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo. Por su parte, los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V y 93 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo Número 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de este Alto Tribunal, disponen que los requisitos de procedencia que deben calificar al presidente de la Suprema Corte o los de sus Salas son aquellos que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, como son: I. La oportunidad del recurso; II. La existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa por el Tribunal Colegiado de Circuito); y, III. La falta de legitimación procesal del promovente del recurso de revisión intentado. Lo anterior, en virtud de que tales aspectos son susceptibles de apreciarse inmediatamente, en tanto que aspectos como la calificación de los agravios propuestos y el cumplimiento de los requisitos de importancia y trascendencia requieren forzosa-mente un estudio profundo del planteamiento realizado, por lo que en tal supuesto corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a las Salas respectivas, la realización de tal estudio.'

"Por otro lado, ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la legitimación procesal de las partes que pretenden actuar dentro de un juicio de amparo, es de orden público y, por ello, debe estudiarse inclusive, oficiosamente.

"Este criterio se encuentra establecido en la tesis P. LIV/90 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 20, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, Octava Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

"REVISIÓN. LA LEGITIMACIÓN Y PERSONALIDAD DE QUIEN INTERPONE ESTE RECURSO, DEBE EXAMINARSE DE OFICIO. El tribunal *ad quem*, al resolver



la procedencia de un recurso de revisión debe estudiar, de oficio, si quien promueve tiene personalidad para interponerlo, puesto que es de orden público en el juicio de garantías analizar si quien lo interpuso es parte o tiene personalidad acreditada, en particular en los amparos contra leyes en donde el artículo 87 de la ley de la materia establece expresamente que sólo podrán interponer el recurso de revisión las autoridades responsables encargadas de su promulgación o quienes las representen.'

"En el caso a estudio, para dar sustento jurídico a la decisión que se adopta, es necesario reproducir el contenido del primer párrafo del artículo 87 de la Ley de Amparo, que dispone:

"Artículo 87.' (se transcribe).

"Del referido precepto, se evidencia que el legislador consagró una regulación sobre la facultad de las autoridades responsables para recurrir las resoluciones, tratándose de amparos indirectos, al disponer, como regla general, que sólo podrán interponerlo contra las sentencias que afecten directamente al acto que de cada una de ellas se haya reclamado, y que tratándose de amparos contra leyes, como regla específica, los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de esa ley, podrán interponer, en todo caso, tal medio de impugnación.

"Así, las autoridades responsables, aun cuando en términos del numeral 5o., fracción II, de la legislación de la materia, son parte en el juicio de amparo, carecerán de legitimación para interponer el recurso de revisión cuando la resolución que pretendan impugnar no afecte directamente el acto que de ellas se hubiese reclamado; pero, en tratándose de amparos contra leyes, sólo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación, o quienes los representen en los términos de esa ley, podrán interponer tal recurso, pues de lo contrario, el medio de inconformidad intentado será improcedente.

"Sobre el tema de legitimación para defender en el recurso de revisión la constitucionalidad de una norma, es pertinente señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Ley de Amparo instituye un sistema



de legitimaciones procesales, mediante el cual no cualquier ente estatal puede expresar agravios sobre la materia, en virtud de que dichos argumentos se encuentran reservados a autoridades específicas, es decir, que únicamente pueden provenir de los Poderes Legislativos, como lo son el Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa del Distrito Federal o las Legislaturas de los Estados; de la autoridad promulgadora, presidente de la República o los gobernadores de los Estados; o por las entidades que conforme al artículo 9o. de la Ley de Amparo puedan representar al promulgador de la ley combatida.

"Ahora bien, del análisis del propio escrito de interposición del recurso de revisión, se advierte que a la autoridad responsable recurrente, director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, no le asiste legitimación para impugnar la sentencia de amparo emitida el veintiuno de enero de dos mil dieciocho, en los autos del juicio de amparo indirecto 2351/2018 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, con sede en esta ciudad.

"Ello, porque en dicho libelo, la inconforme no hace valer argumentos encaminados a controvertir los efectos de la concesión de amparo, que como ya se indicó, se refieren a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, al considerarse que transgrede el principio de igualdad jurídica al establecer un trato diferenciado entre el hombre y la mujer.

"Lo anterior evidencia que en la sentencia recurrida se analizó la constitucionalidad de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, por violar los principios de igualdad y no discriminación, entre otros aspectos, por razón de género, contenidos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución General de la República, sin que de manera alguna el inconforme precise o cuestione que se hubieren examinado los actos de aplicación por vicios propios, como tampoco que resienta alguna afectación por el hecho de que en la sentencia de amparo recurrida se hubiesen fijado efectos a cargo de ésta que considerara ilegales, único supuesto en el cual estaría legitimada para interponer el recurso de revisión, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro (sic): 'RE-



VISIÓN EN AMPARO CONTRA LEYES, LA AUTORIDAD EJECUTORA TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO CUANDO CONTROVIERTA EL EFECTO DADO AL FALLO PROTECTOR QUE LA VINCULA.'

"Por ello, es que se afirma que el director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, en su calidad de autoridad responsable ejecutora, carece de legitimación para impugnar la sentencia de amparo de referencia, porque como se dijo, en tratándose de amparo contra normas generales, su constitucionalidad sólo puede defenderse por:

"1. Los Poderes Legislativos (Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa del Distrito Federal o Legislaturas de los Estados), y/o de sus representantes conforme al artículo 9o. de la Ley de Amparo (oficinas de asuntos jurídicos o representantes legales);

"2. La autoridad promulgadora (presidente de la República o gobernadores de las entidades federativas); y,

"3. Las entidades que conforme al artículo 9o. de la Ley de Amparo puedan representar al promulgador; destacando que el presidente de la República sólo puede ser representado por el procurador general de la República, los secretarios de Estado o los jefes de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto; sin que a los recurrentes les asista alguna de estas cualidades.

"Lo anterior encuentra sustento en la tesis 1a. XX/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 125, Tomo XXXI, correspondiente al mes de febrero de 2010, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA LEY SÓLO COMPETE A LAS AUTORIDADES LEGITIMADAS PROCESALMENTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 12, 19 Y 87 DE LA LEY DE AMPARO). De los indicados artículos se advierte que en materia de defensa constitucional de la ley a través del recurso de revisión se instituye un sistema de legitimaciones procesales, mediante el cual no toda entidad estatal puede expresar agravios en dicha materia, pues tales argumentos están reservados a



autoridades específicas, de manera que los agravios que sostienen la constitucionalidad de una ley sólo pueden provenir de: 1. Los Poderes Legislativos (Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa del Distrito Federal o Legislaturas de los Estados), y/o de sus representantes conforme al artículo 12 de la Ley de Amparo (oficinas de asuntos jurídicos o representantes legales); 2. La autoridad promulgadora (presidente de la República o gobernadores de las entidades federativas); y 3. Las entidades que conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo puedan representar al promulgador; destacando que el presidente de la República sólo puede ser representado por el procurador general de la República, los secretarios de Estado o los jefes de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Además, el artículo 87 de la Ley de Amparo establece que las autoridades responsables «sólo» podrán interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente al acto que «de cada una de ellas se haya reclamado». Ahora bien, cuando el recurso sea interpuesto por autoridad distinta de las legitimadas para defender la constitucionalidad de la ley declarada inconstitucional, en tanto que legítimamente no pueden provenir de la autoridad agravios tendentes a defender directamente la constitucionalidad de la ley por carecer de la legitimación específica exigida por el sistema establecido, éstos serán inoperantes.'

"No es óbice para arribar a la convicción anterior, que en la sentencia de amparo se haya hecho extensiva la concesión de ésta contra los actos atribuidos al director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, dado que a dicho disconforme únicamente se le reclamó la aplicación de las normas tildadas de inconstitucionales, reiterando que no está legitimado para recurrir la sentencia del Juez de Distrito, ya que el amparo fue concedido por motivos de inconstitucionalidad de la ley reclamada y no por vicios propios de los actos de aplicación, así que la sentencia no afecta directamente al acto que se le reclamó como autoridad ejecutora.

"En consecuencia, se revoca el auto de presidencia recurrido y se desecha por improcedente el recurso de revisión planteado por el director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, en contra de la sentencia pronunciada el veintiuno de enero de dos mil dieciocho, en los autos del juicio de amparo indirecto 2351/2018, del índice del Juzgado



Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, con sede en esta ciudad."

- En la reclamación 10/2019, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, en lo conducente, se resolvió:

"QUINTO.—**Estudio.** Son fundados los agravios formulados.

"Así es, como ya se precisó, el quejoso ***** , por conducto de su autorizado, interpone recurso de reclamación contra el auto dictado por el Magistrado presidente de este Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, en el amparo en revisión administrativo 121/2019, en el cual admitió el recurso de revisión interpuesto por el director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, contra la sentencia pronunciada el veintiséis de febrero del año en curso, por la Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, en el juicio de amparo indirecto 2121/2018, en la cual se concedió el amparo al quejoso respecto de los actos reclamados, consistentes en la inconstitucionalidad del artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada en el Periódico Oficial de treinta de julio de mil novecientos noventa y siete.

"En los motivos de desacuerdo se argumenta, en esencia, que causa agravio el acuerdo impugnado porque el director general del Fondo de Pensiones carece de legitimación para combatir el fallo protector, pues tratándose del amparo contra disposiciones generales solamente los órganos del Estado que participan en el proceso de creación de la ley declarada inconstitucional se encuentran legitimadas para ello.

"Ahora, de las actuaciones del amparo en revisión 121/2019, que se tienen a la vista como hecho notorio, en términos de lo dispuesto por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, se desprende que en el fallo dictado por la Juez Federal, se estableció que el artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit resulta inconstitucional, toda vez



que para obtener una pensión de retiro por edad, los hombres deben tener cincuenta años cumplidos mientras que las mujeres cuarenta y ocho años únicamente, con independencia de los años de servicios prestados, lo que genera una situación de desigualdad contraria a lo dispuesto en el artículo 4o. de la Carta Magna y, por ende, concedió el amparo solicitado en los términos siguientes:

"Por tanto, procede conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión al quejoso ***** , para los siguientes efectos:

"a) Las autoridades responsables denominadas director general y Comité de Vigilancia, ambos del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, con sede en esta ciudad, desincorporen de la esfera jurídica del gobernado el contenido del numeral 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, y se abstengan de aplicarlo en su contra, hasta en tanto sea reformado el contenido del mismo.

"b) En vía de consecuencia, la concesión del amparo se hace extensiva al acto de aplicación de la misma; por ende, la autoridad responsable **director general del Fondo de Pensiones, con residencia en esta ciudad, deberá dejar insubsistente el oficio reclamado FP/1168/2018, de veintiocho de agosto de dos mil dieciocho, y a su vez, emitir uno nuevo en el cual dé un trato igual al gobernado a aquel que señala el precepto reclamado para el caso de las mujeres.**

"c) Además, al iniciar el trámite del procedimiento administrativo de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, las autoridades aplicadoras de la ley, deberán ordenar las diligencias conducentes que procedan y dentro del plazo de treinta días, deberá tramitar y concluir el procedimiento respectivo para que, en su oportunidad, realicen la actividad que les corresponde en la elaboración del proyecto de dictamen así como en la convocatoria que debe hacer para su discusión y resolución respectivas, todo ello, en el ámbito competencial que les asiste conforme al arábigo 10 de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, en el entendido de que se encuentran en plenitud de jurisdicción de (sic) determinar lo que conforme a derecho corresponda, ya que esta resolución no tiene el alcance de obligarlas a pronunciarse en determinado sentido.



"**d)** El Comité de Vigilancia del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, dentro del ámbito de su competencia legal, realice dentro del mismo plazo (treinta días), la actividad que le corresponde para que, con plenitud de jurisdicción, conceda o niegue la pensión solicitada por el justiciable, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el dispositivo 8o., fracción IV, de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit.

"**e)** Hecho lo anterior, **se notifique en breve término al quejoso, por conducto de quien legalmente corresponda, la resolución que se adopte respecto a la procedencia o improcedencia de la pensión solicitada**, toda vez que la presente resolución no tiene el efecto de vincularla a formular dictamen en determinado sentido, en reparación de la violación al derecho de petición que tutela la Constitución Federal a favor de todo gobernado.'

"Entonces, como correctamente aduce el reclamante, el director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit carece de legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia dictada por la Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, en el juicio de amparo indirecto 2121/2018.

"En efecto, ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la legitimación procesal de las partes que pretenden actuar dentro de un juicio de amparo, es de orden público y, por ello, debe estudiarse inclusive oficiosamente.

"Este criterio se encuentra establecido en la tesis P. LIV/90 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 20, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que dice:

"**REVISIÓN. LA LEGITIMACIÓN Y PERSONALIDAD DE QUIEN INTERPONE ESTE RECURSO, DEBE EXAMINARSE DE OFICIO.** El tribunal *ad quem*, al resolver la procedencia de un recurso de revisión debe estudiar, de oficio, si quien promueve tiene personalidad para interponerlo, puesto que es de orden público en



el juicio de garantías analizar si quien lo interpuso es parte o tiene personalidad acreditada, en particular en los amparos contra leyes en donde el artículo 87 de la ley de la materia establece expresamente que sólo podrán interponer el recurso de revisión las autoridades responsables encargadas de su promulgación o quienes las representen.'

"En el caso a estudio, para dar sustento jurídico a la decisión que se adopta, es necesario transcribir el contenido del primer párrafo del artículo 87 de la Ley de Amparo, el cual dispone:

"Artículo 87:' (se transcribe).

"Del referido precepto se evidencia que el legislador consagró una regulación sobre la facultad de las autoridades responsables para recurrir las resoluciones, tratándose de amparos indirectos, al disponer como regla general, que sólo podrán interponerlo contra las sentencias que afecten directamente al acto que de cada una de ellas se haya reclamado y, tratándose de amparos contra leyes, como regla específica, los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de esa ley, podrán interponer, en todo caso, tal medio de impugnación.

"Así, las autoridades responsables, aun cuando en términos del numeral 5o., fracción II, de la legislación de la materia, son parte en el juicio de amparo, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión cuando la resolución que pretendan impugnar no afecte directamente el acto que de ellas se hubiese reclamado; y tratándose de amparos contra leyes, sólo los titulares de los órganos de Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación, o quienes los representen en los términos de esa ley, podrán interponer tal recurso, pues de lo contrario, el medio de inconformidad intentado es improcedente.

"Sobre el tema de legitimación para defender en el recurso de revisión la constitucionalidad de una norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Ley de Amparo instituye un sistema de legitimaciones procesales, mediante el cual no cualquier ente estatal puede expresar agravios sobre la materia, en virtud de que dichos argumentos se encuentran reservados a



autoridades específicas, es decir, que únicamente pueden provenir de los Poderes Legislativos, como lo son el Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa del Distrito Federal –ahora Ciudad de México– o las Legislaturas de los Estados; de la autoridad promulgadora, presidente de la República o los gobernadores de los Estados; o por las entidades que conforme al artículo 9o. de la Ley de Amparo puedan representar al promulgador de la ley combatida.

"Ahora bien, del análisis del escrito de interposición del recurso de revisión, se advierte que a la autoridad responsable recurrente, director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, no le asiste legitimación para impugnar la sentencia emitida por la Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, en el juicio de amparo indirecto 2121/2018.

"Ello, porque en dicho libelo, la inconforme transcribe el resolutivo único y parte del considerando quinto de la sentencia impugnada, donde la Juez de Distrito concretó los efectos de la concesión derivados de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, al transgredir el principio de igualdad jurídica, porque establece un trato diferenciado entre el hombre y la mujer.

"Lo anterior evidencia que en la sentencia recurrida se analizó la constitucionalidad de la Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, por violar los principios de igualdad y no discriminación, entre otros aspectos, por razón de género, contenidos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución General de la República, sin que de manera alguna el inconforme precise o cuestione que se hubiere examinado el acto de aplicación por vicios propios, como tampoco que resienta alguna afectación por el hecho de que en la sentencia de amparo recurrida se hubiesen fijado efectos a cargo de ésta que considerara ilegales, único supuesto en el cual estaría legitimada para interponer el recurso de revisión, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro (sic): '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.'



"Por ello se afirma que la autoridad responsable recurrente, carece de legitimación para impugnar la sentencia de referencia, porque como se dijo, tratándose de amparo contra normas generales, su constitucionalidad sólo puede defenderse por:

"1. Los Poderes Legislativos (Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa del Distrito Federal –ahora Ciudad de México– o Legislaturas de los Estados), y/o de sus representantes conforme al artículo 9o. de la Ley de Amparo (oficinas de asuntos jurídicos o representantes legales);

"2. La autoridad promulgadora (presidente de la República o gobernadores de las entidades federativas); y,

"3. Las entidades que conforme al artículo 9o. de la Ley de Amparo puedan representar al promulgador; destacando que el presidente de la República sólo puede ser representado por el procurador general de la República, los secretarios de Estado o los jefes de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto; sin que a los recurrentes les asista alguna de estas cualidades.

"Lo anterior, encuentra sustento en la tesis 1a. XX/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 125, Tomo XXXI, febrero de 2010, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA LEY SÓLO COMPETE A LAS AUTORIDADES LEGITIMADAS PROCESALMENTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 12, 19 Y 87 DE LA LEY DE AMPARO). De los indicados artículos se advierte que en materia de defensa constitucional de la ley a través del recurso de revisión se instituye un sistema de legitimaciones procesales, mediante el cual no toda entidad estatal puede expresar agravios en dicha materia, pues tales argumentos están reservados a autoridades específicas, de manera que los agravios que sostienen la constitucionalidad de una ley sólo pueden provenir de: 1. Los Poderes Legislativos (Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa del Distrito Federal o Legislaturas de los



Estados), y/o de sus representantes conforme al artículo 12 de la Ley de Amparo (oficinas de asuntos jurídicos o representantes legales); 2. La autoridad promulgadora (presidente de la República o gobernadores de las entidades federativas); y 3. Las entidades que conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo puedan representar al promulgador; destacando que el presidente de la República sólo puede ser representado por el procurador general de la República, los secretarios de Estado o los jefes de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Además, el artículo 87 de la Ley de Amparo establece que las autoridades responsables «sólo» podrán interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente al acto que «de cada una de ellas se haya reclamado». Ahora bien, cuando el recurso sea interpuesto por autoridad distinta de las legitimadas para defender la constitucionalidad de la ley declarada inconstitucional, en tanto que legítimamente no pueden provenir de la autoridad agravios tendentes a defender directamente la constitucionalidad de la ley por carecer de la legitimación específica exigida por el sistema establecido, éstos serán inoperantes.¹

"No es óbice para arribar a la convicción anterior, que en la sentencia de amparo se haya hecho extensiva la concesión de ésta contra los actos atribuidos al director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit, dado que a esa autoridad sólo se le reclamó la aplicación de la norma tildada de inconstitucional, reiterando que no está legitimado para recurrir la sentencia de la Juez de Distrito, ya que el amparo fue concedido por motivos de inconstitucionalidad de la ley reclamada y no por vicios propios del acto de aplicación, así que la sentencia no afecta directamente al acto que se le reclamó como autoridad ejecutora.

"En consecuencia, lo procedente es revocar el auto de presidencia recurrido y desechar por improcedente el recurso de revisión interpuesto por el director general del Fondo de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nayarit."

- En la reclamación 13/2019 del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, en lo conducente, se resolvió:



"SEXTO.—El análisis exhaustivo de este asunto conlleva determinar que es infundada la reclamación interpuesta por la persona moral recurrente, dadas las consideraciones siguientes:

"En su único motivo de disenso en contra de la admisión del recurso de revisión instado por el recaudador de rentas de la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit, por conducto del director general jurídico de tal dependencia, la parte quejosa manifiesta que ésta es ilegal, pues de conformidad al artículo 87 de la Ley de Amparo, las autoridades ejecutoras carecen de legitimación para recurrir la sentencia que concedió el amparo y la protección de la Justicia Federal, ya que la autoridad municipal, otrora recurrente en el recurso de revisión 158/2019, no participó en el proceso de creación de la ley que se declaró violatoria de garantías; además de que lo reclamado a la autoridad que instó el recurso de revisión citado, fue la aplicación de los artículos tildados de inconstitucionales, en vía de consecuencia y no por vicios propios.

"Ahora bien, para efecto de explicar las razones por las cuales el recurso que se resuelve deviene infundado, se considera acotar que si bien es verdad que, por regla general, las autoridades responsables señaladas como ejecutoras en el amparo contra leyes carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal contra una norma de carácter general y, en consecuencia, contra su acto de aplicación, ya que tal determinación no les causa perjuicio alguno, al no haberse estudiado la constitucionalidad del acto que les fue atribuido; también cierto lo (sic) es, que existe una causa de excepción a la invocada regla general, misma que se actualiza cuando, habiéndose otorgado el amparo contra la ley reclamada y su acto de aplicación, la autoridad responsable ejecutora controvierta **el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio**, lo cual la legitima para acudir a la revisión.

"Se afirma lo anterior, pues al resolver la contradicción de tesis 415/2013 la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País abrió la posibilidad de que el recurso de revisión en amparo contra leyes sea interpuesto por autoridad distinta de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, cuando éstas controvierten la sentencia de primera instancia, no por los fundamentos y motivos en que se apoyó la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma, sino por considerar que la sentencia



les genera una afectación directa, derivada de los efectos dados a la concesión del amparo.

"Esto es, cuando la protección constitucional se hace extensiva a las autoridades ejecutoras y se les vincula a proceder 'restituyendo al quejoso en el goce del derecho que fue violado', tales autoridades se encuentran legitimadas para interponer la revisión.

"Lo anterior, puesto que el recurso de revisión es el único medio de defensa que tienen las autoridades ejecutoras para modificar la sentencia de amparo, cuando –de otorgarse la protección constitucional– les sean impuestas obligaciones que afectan jurídica o económicamente sus intereses y que no derivan necesariamente de la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto analizado en el propio fallo, sino de la extensión del amparo otorgado, lo que legalmente puede ser examinado por el tribunal revisor, sin comprometer el pronunciamiento que sobre el tema de constitucionalidad de leyes fue establecido por el Juez de Distrito, ya que sobre dicha materia están impedidas para formular agravios.

"Consideraciones que originaron la tesis de jurisprudencia 2a./J. 11/2014, publicada en la página 1243, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro (sic) y texto siguientes:

"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. Las autoridades responsables señaladas como ejecutoras en el amparo contra leyes, por regla general, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal contra una norma de carácter general y, en consecuencia, contra su acto de aplicación, ya que tal determinación no les causa perjuicio alguno, al no haberse estudiado la constitucionalidad del acto que les fue atribuido. Sin embargo, esta regla general no es aplicable al caso en que, habiéndose otorgado el amparo contra la ley reclamada y su acto de aplicación, la autoridad responsable ejecutora no controvierta los motivos y fundamentos por los que se



declaró la inconstitucionalidad de dicha ley, sino el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio, lo cual la legitima para acudir a la revisión.'

"Por consiguiente, en tratándose de asuntos donde se hubiere declarado la inconstitucionalidad de normas generales, para definir la procedencia de un recurso de revisión debe examinarse no sólo la calidad de la autoridad recurrente, esto es, si se trata o no de una autoridad ejecutora, sino los agravios formulados por el recurrente, a fin de constatar si existe alguno dirigido a controvertir el efecto dado al fallo protector materia de impugnación que le ocasiona un perjuicio al inconforme, ante las obligaciones que le fueron impuestas en la correspondiente sentencia que pudieran afectar jurídica o económicamente sus intereses, esto con total independencia de que el razonamiento respectivo pudiera ser inoperante, fundado o infundado, pues se trata de un aspecto que se dirimirá cuando se pronuncie la sentencia definitiva.

"En el caso concreto, el recurso de revisión fue instado por el recaudador de rentas de la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit, por conducto del director general jurídico de tal dependencia; en sus agravios ataca tanto las razones por las que se determinó inconstitucionales los artículos impugnados, como por la falta de derecho de la quejosa a la devolución del monto que señala, pagó por concepto de derechos, lo cual, a pesar de que en una parte de los agravios se hace referencia a la improcedencia del juicio de amparo por ese motivo; atendiendo a la causa de pedir se evidencia que implícitamente se están atacando los efectos de la concesión del amparo, precisados en la sentencia dictada en el juicio de amparo de origen, porque se cuestiona precisamente la procedencia de la devolución de las cantidades de dinero que se afirman pagadas por la quejosa, como se advierte de la transcripción siguiente:

"Agravios

"... Ya que el juzgado de distrito al momento de emitir la sentencia que hoy se impugna, **no tomó en cuenta las manifestaciones de mi representada en el informe justificado**, en virtud de que mi representada argumentó, vía informe justificado, que no era cierto el acto reclamado, en virtud de que, **en ningún momento la quejosa ***** acredita con documental idónea el haber realizado pago alguno a su nombre por la cantidad de \$16,014.72 (dieciséis mil**



catorce pesos 72/100 M.N.); violando mis derechos constitucionales establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que el Juzgado de Distrito estipula que la quejosa acredita con un supuesto «recibo de pago» en el cual se aprecia que es simplemente una copia de un formato impreso de un portal de Internet, y que la misma está certificada por un notario, lo cual no implica que se haya pagado, ya que en la copia fotostática que agrega la quejosa no fue emitido por mi representada recaudación de rentas de la Secretaría de Administración y Finanzas, por ende, dicho formato que (sic) carece de validez, en virtud de que carece de legalidad para acreditar que la ahora quejosa efectivamente efectuó el pago y que el propio contribuyente lo haya efectuado.

"Es importante resaltar que el pago debe ser realizado de la cuenta del contribuyente y a su nombre para que sea válido, acompañando copia de un presunto pago del cual no se desprende que el quejoso lo haya efectuado.

"Por tal motivo, no hay preceptos constitucionales violados como lo quiere hacer valer la parte quejosa, pues al momento de emitir la sentencia que hoy se impugna, el juzgado de distrito omitió entrar al estudio en relación a lo estipulado en mi informe justificado, en relación de que en los archivos que fueron revisados de la base de datos de la Dirección de Recaudación Ingresos, no se vio reflejado pago alguno efectuado por la quejosa; lo que conlleva que dicha situación no es un acto imputable a las autoridades que represento.

"Aunado a lo anterior, sirven de sustento los artículos que a continuación describiré:

"Artículo 14 del Código Fiscal del Estado de Nayarit. (se transcribe texto).

"Artículo 17 del ordenamiento citado en su fracción XII. (se transcribe texto).

"Artículo 36 del Código Fiscal del Estado de Nayarit. (se transcribe texto).

"Abundando a lo anterior, el artículo 93 de la Ley de Hacienda del Estado de Nayarit señala lo siguiente: «la dependencia, funcionario o empleado que preste el servicio por el cual se pague los derechos procederá a la prestación



del mismo, al presentar el interesado el recibo que acredite su pago ante la oficina recaudadora respectiva, ningún otro comprobante justificará el pago correspondiente.»

“Ahora bien, de todo lo anteriormente descrito queda claro que a quien le nace el derecho a la devolución es al contribuyente. En segundo lugar ese derecho lo debe acreditar con el recibo que acredite su pago ante la recaudadora respectiva, por tanto, resulta claro que el juzgado de distrito no valoró que con el pago con un formato bajado de un portal de Internet pueda acreditar, ya que sin la impresión del pago en el mismo bien mediante pago por transferencia obviamente a nombre del contribuyente y no a nombre de otra persona ajena, pues no se acreditaría su derecho a la devolución.

“No pasa inadvertido para el suscrito, que la parte quejosa adjunta a su demanda de amparo copia de un formato impreso de un portal de Internet, misma copia que fue certificada por notario, y no por eso, se pretenda afirmar que con una impresión de un formato que la misma puede ser impresa por cualquier persona, y con ella acredite que efectivamente haya realizado el supuesto pago realizado a través de transferencia bancaria, con fecha 27 de noviembre de 2018, si observa bien este Tribunal Colegiado, en dicha impresión aparece la leyenda que dice «pago de servicios» realizado a Sría. de Fin. de Gob. del Edo. de Nayarit, asimismo en el ticket que agrega la parte quejosa no aparece que la quejosa ***** haya realizado el pago, lo que motiva es que se desconoce el recibo que agrega, ya que no tiene ningún dato de identificación, ni concepto de pago, en esa misma tesitura hago mención que la quejosa en ningún momento acredita haber realizado ninguna transferencia por pago de un servicio a mis representadas y mucho menos lo justifica con el recibo que exhibe, ya que como le he estado estipulando no aparece el nombre ***** , ni mucho menos que ella efectivamente haya realizado pago alguno a mis representadas por los conceptos reclamados.

“Las cuales poseen valor probatorio conforme a los artículos 129, 197 y 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles; sin embargo, resultan insuficientes para demostrar la intervención de mis delegantes en los actos que se les atribuyen.



“ ...

“Por tanto, como se dijo con antelación, la resolución que hoy se combate por esta vía no se encuentra debidamente fundada ni motivada, pues del examen pormenorizado de la sentencia de amparo recurrida, es revelador que el Juez de Distrito no valoró correctamente las pruebas que obran en el juicio de amparo; por lo que esa omisión se traducen (sic) una franca violación a las garantías constitucionales, en razón de que era su obligación realizar un estudio minucioso de todos y cada uno de los elementos probatorios desahogados.

“Así las cosas, al presente asunto tiene aplicación la jurisprudencia 1a./J. 139/2005, de la Primera Sala del Más Alto Tribunal, de rubro y texto siguiente:

“«FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE.» (se transcribe texto y datos de localización).

“Corrobora lo anterior la tesis aislada número. (sic)

“«INTERÉS LÉGITIMO 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.» (se transcribe texto).

“Lo anterior tiene sustento en la reforma al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, el cual señala lo siguiente:

“«Artículo 107.» (se transcribe texto).

“«INTERÉS JURÍDICO E INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, VIGENTE A PARTIR DEL 4 DE OCTUBRE DE 2011. SUS DIFERENCIAS.» (se transcribe texto).



"En consecuencia, estas evidenciadas deficiencias deben ser consideradas como graves y traer como consecuencia la falta de certeza, en cuanto a la legitimación y autenticidad del acto reclamado, y con motivo de ello, decretar su incontrovertible invalidez, situación que solicito sea advertida a la luz del agravio expresado por este H. Tribunal Colegiado, en respeto a los postulados de seguridad y certeza jurídica tutelados por los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.'

"En ese orden, dado que los motivos de disenso transcritos, expresados en el amparo en revisión administrativo de origen, por la autoridad responsable recurrente, versan en algunos aspectos en torno a los alcances de los efectos del fallo protector (sic) concedidos a la parte quejosa, puesto que en ellos alega que el pago de la contribución reclamada no fue efectuado por la parte quejosa y, por ende, no tiene derecho a la devolución, lo cual fue ordenado como efecto concesorio; entonces, debe precisarse que atendiendo a la causa de pedir, éstos hacen procedente, como excepción, el recurso de revisión motivo de análisis en la presente reclamación, sin que ello prejuzgue en cuanto a la operancia o inoperancia de dichos puntos de inconformidad."

• En la reclamación 25/2019 del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, en lo conducente, se resolvió:

"CUARTO.—**Decisión y su justificación.** Los agravios son **infundados**; sin que se advierta materia de ilegalidad que obligue a suplir la deficiencia de la queja conforme lo autoriza el artículo 79 de la Ley de Amparo.

"Previo a estudiar el fondo del asunto, es necesario destacar que en la sentencia del juicio de amparo indirecto 885/2019 la Jueza de Distrito concedió la protección constitucional, para los siguientes efectos:

"**1. Los artículos 24, fracción XXIII, así como 11, 12 y 13** de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, que prevén, respectivamente, el refrendo (sic) alcoholes y los impuestos para fomento a la educación, la asistencia social y para la Universidad Autónoma de Nayarit, sean desincorporados de la esfera jurídica del amparista, tanto en el presente como en el futuro.



"2. Asimismo, para que el **recaudador de Rentas de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit**, con residencia en esta ciudad, en el ámbito de su competencia, devuelva a la parte quejosa la contribución erogada por la revalidación de permiso de **minisúper, abarrotes, tendajones y similares con venta de bebidas alcohólicas, con superficie no mayor a doscientos metros cuadrados**,² exceptuando algún descuento o estímulo que respecto de tal pago se haya hecho.

"Devolución que debe realizarse en función de la erogación realizada por la quejosa, acreditada mediante copia certificada del recibo oficial de pago expedido por la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit, en favor de la aquí quejosa.

"Cabe precisar, que dentro de la cantidad a devolver, **se deberá restar el cobro que se realizó por el concepto de comisión bancaria \$3.00 pesos** que se indicó en el formato de revalidación de permiso,³ toda vez que la parte accionante de garantías no reclamó la inconstitucionalidad de dicho concepto.

"3. De igual manera, para que el **recaudador de Rentas de la Secretaría de Administración y Finanzas de Gobierno del Estado de Nayarit**, con residencia en esta ciudad, devuelva a la quejosa lo que pagó por impuestos contenidos en **los artículos 11, 12 y 13** de la ley aquí combatida, derivados del pago por la revalidación de permiso de **minisúper, abarrotes, tendajones y similares con venta de bebidas alcohólicas, con superficie no mayor a doscientos metros cuadrados**.⁴

"4. De igual modo, deberá considerarse que la cantidad a devolver por revalidación del permiso aludido, así como las cantidades pagadas por impuestos adicionales, deberán ser debidamente actualizadas, toda vez que tratándose de las sentencias de amparo que declaran la inconstitucionalidad del

² Fojas 10 y 11 de autos.

³ Fojas 10 y 11 de autos.

⁴ Fojas 10 y 11 de autos.



pago de derechos, a efecto de que la quejosa sea restituida en el pleno goce del derecho fundamental violado, conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley de Amparo, las autoridades fiscales correspondientes se encuentran obligadas a reintegrarle las cantidades de dinero, debidamente actualizadas, que aquélla cubrió al fisco en aplicación del precepto declarado inconstitucional, con el propósito de darles su valor real al momento en que aquélla se efectúe y para que el contribuyente reciba una suma equivalente a la que hubiera tenido en su patrimonio de no haber realizado el pago del impuesto.'

"Ahora bien, la quejosa ahora recurrente afirma, en síntesis:

"• El secretario, el director general de ingresos y el recaudador de rentas, dependientes del citado revisionista secretario de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión que dio origen a la formación del amparo en revisión administrativo 404/2019, de la estadística de este Tribunal Colegiado, puesto que al tratarse de un amparo contra una disposición general, solamente los órganos del Estado que participaron en el proceso de creación de la ley declarada inconstitucional, se encuentran legitimados para ello, en términos del artículo 87 de la Ley de Amparo. Citó en apoyo de su aserto, el criterio de rubro: 'REVISIÓN. LA LEGITIMACIÓN Y PERSONALIDAD DE QUIEN INTERPONE ESE RECURSO, DEBE EXAMINARSE DE OFICIO.'

"El motivo de inconformidad, debe desestimarse.

"Es así, en virtud de que el estudio atinente a la **legitimación** de los revisionistas para interponer el recurso de revisión, así como dilucidar si se ubican o no en el supuesto al que alude el citado numeral 87 de la ley de la materia respecto a los amparos contra leyes, no es un tema respecto del cual el Magistrado presidente de este tribunal debía pronunciarse en el auto de presidencia aquí recurrido, sin que tampoco pueda **ser atendido por este Tribunal Colegiado en este momento, porque precisamente no es tema que forme parte de la materia del presente recurso de reclamación.**

"Para justificar tal premisa, conviene destacar que de los artículos 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 91 de la



Ley de Amparo, se desprende que entre las atribuciones del presidente del Tribunal Colegiado de Circuito se encuentran las de llevar la representación y la correspondencia oficial del tribunal; turnar los asuntos entre los Magistrados que integren el tribunal; dictar los acuerdos de trámite que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución y en caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que se dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que estime procedente; dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones; firmar las resoluciones del tribunal, con el Magistrado ponente y el secretario de Acuerdos, y las demás que establezcan las leyes.

"Por otro lado, en relación con el recurso de revisión de que se trata, el presidente del tribunal, tratándose de un órgano jurisdiccional de amparo, cuenta con atribuciones para recibir el escrito del recurso, y calificar de manera **preliminar** su procedencia, a fin de admitirlo o desecharlo según sea el caso.

"Para ese efecto, el presidente del tribunal obra como órgano de mero trámite, y no ejerce la facultad de resolver, por sí solo, temas trascendentales o puntos dudosos. De suerte que, el referido funcionario se limite a examinar las circunstancias externas de la interposición del recurso, como son: si lo hizo valer alguna de las partes que intervinieron en el juicio, si se intentó dentro del término legal, y si se cumplieron o no los requisitos que prevé la Ley de Amparo; así, no existiendo, '*prima facie*', algún motivo notorio o manifiesto de improcedencia, el presidente del tribunal admitirá a trámite el recurso, sin perjuicio de que la parte agraviada pueda interponer en contra del auto admisorio respectivo, el recurso de reclamación.

"Lo anterior encuentra apoyo, por las razones que la informan, en la tesis aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone:

"Época: Sexta Época

"Registro: 813202

"Instancia: Segunda Sala



"Tipo de tesis: aislada

"Fuente: Informes

"Informe 1962

"Materia: administrativa

"Página: 182

"REVISIÓN FISCAL. EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA SÓLO DEBE DESECHARLA SI ES NOTORIA LA IMPROCEDENCIA DEL RECURSO. Con arreglo al artículo 90, parte inicial, de la Ley de Amparo –interpretado este precepto a la luz de lo que dispone el artículo 13, fracción VII, párrafos primero y tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación–, el presidente de la Suprema corte de Justicia, al admitir o desechar el recurso de revisión, obra como órgano de mero trámite, y no ejercita la facultad de resolver, por sí solo, temas trascendentales o puntos dudosos. De suerte, el referido alto funcionario se reduce a examinar las circunstancias externas de la interposición del recurso, como son: si lo hizo valer alguna de las partes que intervinieron en el juicio, si se intentó dentro del término legal, y si cumplieron, además, todos los requisitos formales que prevén los artículos 86 y 88 de la Ley de Amparo. Así pues, llenándose todos los requisitos a que se alude, y no existiendo, «prima facie», ningún motivo indubitable de improcedencia, el ciudadano presidente de este Alto Tribunal admitirá la revisión, sin perjuicio de que la parte agraviada pueda interponer, contra el auto respectivo, el recurso de reclamación ante la Sala competente. Tratándose de un supuesto en que se aduce que la recurrente no está facultada para el efecto, el presidente del Máximo Tribunal sólo podría desechar la revisión si debiera calificarse de notoria e indiscutible la carencia de legitimación para hacer valer el recurso. Ahora bien, dado que éste se interpuso por la autoridad de que emana el acto combatido por medio de la demanda de anulación, y es la propia autoridad quien asumió el carácter de demandado en el juicio ante el Tribunal Fiscal, cabe concluir que la misma esté ordinariamente legitimada para recurrir la sentencia adversa, y que, en todo caso, no sería evidente la ausencia de legitimación. Sobre tales bases, los razonamientos contenidos en los agravios del reclamante plantean problemas que no estaba obligado a proponerse el ciudadano presidente de este Alto Cuerpo, sino que, en su caso, deberá examinar esta Segunda Sala, al decidir la materia propia del recurso de revisión fiscal.'



"De lo expuesto se desprende que entre las atribuciones del presidente del Tribunal Colegiado de Circuito se encuentran las de calificar la procedencia del recurso, con base en las constancias remitidas por el órgano que conoció y resolvió el juicio de amparo indirecto, ello para estar en condiciones de dictar una decisión fundada y motivada sobre su admisión o desechamiento, o bien, sólo en el caso de encontrar una causa notoria e indiscutible de improcedencia, así determinado; también debe dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal, hasta ponerlos en estado de resolución y, en caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que se dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que resulte procedente.

"De tal manera, en el supuesto en el cual el recurso de revisión se interpone por una de las partes en el juicio de amparo, debe presumirse, de conformidad con el artículo 5o. de la ley de la materia, que está ordinariamente legitimada para recurrir la resolución adversa, y que, en todo caso, no sería notoria e indiscutible la ausencia de legitimación y, por ende, los aspectos señalados en los agravios sólo podrían ser atendidos por el tribunal en Pleno, al dictar la ejecutoria correspondiente a la resolución recurrida, pero no al decidir sobre la admisión del recurso de revisión, como lo pretende el inconforme.

"Se considera lo anterior, porque en ese momento el Magistrado presidente del tribunal no está en aptitud de resolver temas trascendentales o puntos dudosos como los planteados en este recurso, a saber, determinar en una inmediata apreciación si la parte recurrente tiene o no legitimación respecto del recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia dictada en un amparo contra leyes, toda vez que, en este caso, no se trata de una causa notoria e indiscutible de improcedencia del recurso; por lo cual, no será sino hasta que se estudie el fondo de la cuestión planteada cuando se examine lo atinente a la legitimación de las partes.

"Esto se debe a que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito sólo tiene facultades legales para calificar la procedencia del recurso, con base en los elementos documentales a su alcance, para estar en condiciones de dictar una decisión fundada y motivada sobre su admisión o desechamiento, pero ese análisis se limita a aspectos formales que trasciendan a la procedencia del recurso como son, entre otros, la extemporaneidad, la falta de firma o de legiti-



mación ordinaria –al no ser parte en el juicio de origen–, o la declaración de que el fallo recurrido es cosa juzgada, toda vez que dichas cuestiones son de inmediata apreciación.

"Resulta aplicable la jurisprudencia clave: 2a./J. 139/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone:

"Época: Novena Época

"Registro: 174003

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XXIV, octubre de 2006

"Materia común

"Tesis: 2a./J. 139/2006

"Página: 381

"REVISIÓN. LA CALIFICACIÓN DE SU PROCEDENCIA SE LIMITA AL EXAMEN DE ASPECTOS FORMALES QUE TRASCIENDAN A ELLA. De acuerdo con el artículo 90, primer párrafo, de la Ley de Amparo, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar la procedencia de la revisión con base en las constancias enviadas por el Tribunal Colegiado de Circuito o por el Juez de Distrito, según corresponda, para emitir una determinación fundada y motivada sobre su admisión o desechamiento, pero el estudio está limitado a los aspectos formales que trasciendan a la procedencia del recurso como, entre otros, la extemporaneidad, la falta de firma **o de legitimación**, la declaración de que el fallo recurrido adquirió la calidad de cosa juzgada, o bien, porque en el juicio de amparo directo no exista algún problema de inconstitucionalidad o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, dado que éstas son cuestiones de inmediata apreciación; pero no puede estudiar aspectos de fondo, como el examen de los agravios expuestos por la parte recurrente y arribar a la conclusión de que son inoperantes o infundados, aun bajo la premisa de que notoriamente lo sean, pues estimar lo contrario conllevaría a extremos que no están previstos en el artículo citado, además de no resultar congruente con el sistema de facultades para resolver los asuntos que impera en el juicio de garantías.'



"De igual forma, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia clave: 2a./J. 252/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"Época: Novena Época

"Registro: 170456

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

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

"Tomo XXVII, enero de 2008

"Materia administrativa

"Tesis: 2a./J. 252/2007

"Página: 460

"RECURSO DE REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SÓLO TIENE FACULTADES LEGALES PARA DESECHARLO POR ASPECTOS FORMALES. El artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el recurso de revisión contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo debe tramitarse conforme a las reglas que la Ley de Amparo fija para la revisión en amparo indirecto. En ese tenor, acorde con los artículos 90, primer párrafo, de la ley citada y 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito tiene facultades legales para calificar la procedencia del recurso de revisión contencioso administrativo con base en los elementos documentales a su alcance, para estar en condiciones de dictar una decisión fundada y motivada sobre su admisión o desechamiento, pero ese análisis se limita a aspectos formales que trasciendan a la procedencia del recurso como son, entre otros, la extemporaneidad, la falta de firma o de legitimación, o la declaración de que el fallo recurrido es cosa juzgada, toda vez que dichas cuestiones son de inmediata apreciación; así, no puede estudiar aspectos de fondo, como lo es, si el recurso reúne las características de importancia y trascendencia o si los agravios expuestos por la inconforme son ineficaces, aun cuando el referido medio de defensa notoriamente adoleciera de esas irregularidades.'

"En ese contexto, resulta incuestionable que el análisis de la legitimación del secretario, director general de Ingresos y recaudador de Rentas, todos



dependientes de la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit, en el carácter de autoridad responsable –ejecutora– en un juicio de amparo contra leyes, más allá de lo previsto por el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, esto es, de su calidad de parte en el juicio de amparo, no corresponde a las atribuciones que tiene el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, sino que, más bien, se vincula con la ponderación congruente y exhaustiva relativa a la resolución definitiva que llegue a emitirse en el recurso de revisión, por parte del Tribunal Colegiado de Circuito, actuando en Pleno.

"De lo hasta aquí expuesto se puede afirmar que el Magistrado presidente de este tribunal no se encontraba obligado a determinar, en el acuerdo recurrido en reclamación, si estaba o no ubicada la autoridad responsable recurrente en el supuesto al que alude el artículo 87 de la Ley de Amparo, para estar en aptitud de interponer el recurso de revisión intentado contra una sentencia dictada en el juicio biinstancial contra leyes, toda vez que no se trata de una causa notoria e indiscutible de improcedencia del recurso.

"Por otro lado, importa destacar que de acuerdo con lo que dispone el artículo 104 de la Ley de Amparo, se infiere que la materia del recurso de reclamación se limita exclusivamente a analizar la legalidad del acuerdo de trámite emitido, 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, según corresponda.

"Sustenta lo anterior la jurisprudencia clave: (sic) 1a./J. 68/2014 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone:

"Época: Décima Época

"Registro: 2007787

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

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

"Libro 11, Tomo I, octubre de 2014

"Materia: común

"Tesis: 1a./J. 68/2014 (10a.)

"Página: 457



"RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU MATERIA DE ESTUDIO. Del artículo 104, párrafo primero, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, se infiere que la materia del recurso de reclamación se limita a analizar la legalidad del acuerdo de trámite dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los presidentes de sus Salas o por los de los Tribunales Colegiados de Circuito. En esa virtud, los agravios que se hagan valer en el escrito relativo deben circunscribirse sólo a combatir la resolución recurrida, sin que puedan abordar aspectos ajenos a dicha cuestión, en cuyo caso deberán declararse inoperantes."

"Por lo que, la materia del presente recurso de reclamación consiste en las cuestiones respecto de las cuales versó la decisión del presidente del Tribunal Colegiado, las cuales se ciñeron, precisamente, a dilucidar si el recurso de revisión lo hizo valer alguna de las partes que intervinieron en el juicio, si se intentó dentro del término legal y si cumplieron, además, todos los requisitos formales que prevé la Ley de Amparo o, en su caso, de las omisiones en que hubiese incurrido en su dictado, a la luz de los agravios expresados."

"Por ello, los agravios que se hagan valer en el escrito relativo deben circunscribirse sólo a combatir la resolución recurrida, en la especie, el acuerdo emitido por el presidente de este tribunal el dieciocho de junio de dos mil diecinueve, el cual admitió el recurso de revisión interpuesto por las autoridades responsables, secretario, director general de Ingresos y recaudador de Rentas todos de la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit, sin que sea posible abordar aspectos ajenos a dicha cuestión."

"En ese tenor, no es dable jurídicamente que el Pleno de este Tribunal Colegiado examine la legitimación de la responsable recurrente como un aspecto de fondo, para la procedencia del recurso de revisión del que deriva esta reclamación, pues no debe perderse de vista que el órgano colegiado se encuentra constreñido a examinar en la reclamación, únicamente la legalidad de los razonamientos que expuso el Magistrado presidente en el acuerdo de trámite impugnado o, en su caso, en las omisiones en que hubiese incurrido en su dictado, a la luz de los agravios expresados, mientras que la cuestión efectivamente propuesta por el recurrente en el recurso que se examina, es ajena a la litis cerrada que rige el mencionado recurso."



"Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis clave: 1a. LXXVIII/2009, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reza:

"Época: Novena Época

"Registro: 167318

"Instancia: Primera Sala

"Tipo de tesis: aislada

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

"Tomo XXIX, mayo de 2009

"Materia: administrativa

"Tesis: 1a. LXXVIII/2009

"Página: 83

"AGRAVIOS EN LA RECLAMACIÓN. DEBEN DECLARARSE INOPERANTES CUANDO SON AJENOS A LA LITIS DE ESE RECURSO, AUNQUE LO PROMUEVAN SUJETOS DE DERECHO AGRARIO. Si bien es cierto que conforme a los artículos 76 Bis, fracción III, y 227, en relación con el 212, todos de la Ley de Amparo, la suplencia de la queja deficiente en materia agraria opera siempre en beneficio de los sujetos individuales y colectivos pertenecientes a esa rama del derecho, también lo es que el recurso de reclamación contiene una litis concreta y específica, motivo por el cual cuando en él se exponen agravios que carecen de razonamientos suficientes para emprender el estudio de las cuestiones propuestas, por ser ajenos a la litis cerrada que rige en el mencionado recurso, es evidente que deben declararse inoperantes, aunque lo promuevan sujetos de derecho agrario.'

"De igual manera resulta orientadora, por las razones que la informan, la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"Época: Séptima Época

"Registro: 239020

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Volumen 23, Tercera Parte



"Materia: común

"Página: 78

"QUEJA, RECLAMACIÓN DEL AUTO EN QUE SE ADMITE RECURSO DE AGRAVIO INOPERANTE. Impugnado el auto de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia que admite una queja, por recurso de reclamación en que se alega como agravio que los hechos que motivaron la queja fueron ya materia de otra anterior resuelta por el Juez a quo, dicho agravio resulta inoperante para revocar el acuerdo de la Presidencia y desechar la queja sin darle curso, por tratarse de una cuestión que deberá examinar la Sala al resolver la queja cuya admisión se combate y porque, de aceptarse la pretensión del reclamante, equivaldría a prejuzgar sobre el fondo de la litis que se plantea en la queja misma.'

"Lo anterior, máxime que el Más Alto Tribunal del País determinó que las autoridades responsables señaladas como ejecutoras en el amparo contra leyes, por regla general, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal contra una norma de carácter general y, en consecuencia, contra su acto de aplicación, ya que tal determinación no les causa perjuicio alguno, al no haberse estudiado la constitucionalidad del acto que les fue atribuido.

"Sin embargo, esa regla general no es aplicable al caso en que, habiéndose otorgado el amparo contra la ley reclamada y su acto de aplicación, **la autoridad responsable ejecutora controvierte el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio, lo cual la legitima para acudir a la revisión, sobre lo cual por ahora no se prejuzga.**

"Ese criterio se contiene en la jurisprudencia clave: (sic) 2a./J. 11/2014 (10a.) sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone:

"Época: Décima Época

"Registro: 2005718

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia



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

"Libro 3, Tomo II, febrero de 2014

"Materia común

"Tesis: 2a./J. 11/2014 (10a.)

"Página: 1243

"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. Las autoridades responsables señaladas como ejecutoras en el amparo contra leyes, por regla general, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal contra una norma de carácter general y, en consecuencia, contra su acto de aplicación, ya que tal determinación no les causa perjuicio alguno, al no haberse estudiado la constitucionalidad del acto que les fue atribuido. Sin embargo, esta regla general no es aplicable al caso en que, habiéndose otorgado el amparo contra la ley reclamada y su acto de aplicación, la autoridad responsable ejecutora no controvierta los motivos y fundamentos por los que se declaró la inconstitucionalidad de dicha ley, sino el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio, lo cual la legitima para acudir a la revisión."

"De tal manera, para llegar a la anterior conclusión es necesario que se analicen los agravios del recurso de revisión, lo cual, como se explicó, no es propio del auto de presidencia como el que se analiza.

"En consecuencia, ante lo infundado de los agravios, se impone declarar infundada la reclamación."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Para determinar si existe o no una contradicción de tesis deben 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.



Así, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las condiciones siguientes:

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 en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Lo anterior conforme a lo expuesto por la citada Primera Sala del Alto Tribunal de la Nación en las jurisprudencias 1a./J. 22/2010⁵ y 1a./J. 23/2010⁶ que, respectivamente, dicen:

"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 interpreta-

⁵ Con número de registro digital: 165077, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

⁶ Con número de registro digital: 165076, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123.



tivo 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."



Además, se destaca que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 72/2010,⁷ definió 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; es decir, la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, esto es, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas.

"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,

⁷ Con número de registro digital: 164120, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



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."

Con base en las premisas indicadas, se tiene que en el caso **sí** se cumplen las condiciones para la existencia de la contradicción de tesis, debido a que, aunque los asuntos que motivaron este procedimiento son diferentes en sus cuestiones fácticas:

1) Los tribunales contendientes –Primer y Segundo Tribunales Colegiados del Vigésimo Cuarto Circuito– resolvieron una cuestión litigiosa (recursos de reclamación) en la que ejercieron el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo.



El Primer Tribunal Colegiado al resolver las reclamaciones 3/2019, 10/2019 y 13/2019 –interpuestas contra el acuerdo de admisión de recursos de revisión planteados por una autoridad responsable ejecutora en amparos indirectos contra leyes– a fin de establecer si la parte recurrente contaba o no con legitimación para interponer las revisiones, analizó los asertos que se hicieron valer como agravios, y concluyó que, respecto de dos de ellas, no debía admitirse el recurso de revisión en razón de que los argumentos no estaban encaminados a controvertir los efectos para los que se concedió la protección federal a la parte quejosa contra las normas reclamadas; como sí sucedió en la última de las reclamaciones, acorde a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de Amparo y la jurisprudencia 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.", lo que propició que, en las dos primeras reclamaciones mencionadas, se revocara el auto admisorio de presidencia y, en la última reclamación, se confirmara el auto de admisión.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado al resolver la reclamación 25/2019 –interpuesta también contra el auto de admisión de un recurso de revisión planteado por autoridades responsables ejecutoras en un amparo indirecto contra leyes– estableció, en lo medular, que el análisis de la legitimación de una autoridad responsable –ejecutora– en un juicio de amparo contra leyes, más allá de lo previsto por el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, esto es, de su calidad de parte en el juicio de amparo, no corresponde a las atribuciones que tiene el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, sino que, más bien, se vincula con la ponderación congruente y exhaustiva relativa a la resolución definitiva que llegue a emitirse en el recurso de revisión, por parte del Tribunal Colegiado de Circuito, actuando en Pleno.

De ahí que, dicho órgano colegiado sostuvo que el Magistrado presidente de ese tribunal no se encontraba obligado a determinar, en el acuerdo recurrido en reclamación, si la autoridad responsable recurrente estaba o no ubicada en el supuesto al que alude el artículo 87 de la Ley de Amparo, para estar en aptitud de interponer el recurso de revisión intentado contra una sentencia dictada en el juicio biinstancial contra leyes, toda vez que no se trata de una causa notoria e indiscutible de improcedencia del recurso.



Igualmente, determinó que en el recurso de reclamación no es dable jurídicamente que el Pleno de ese Tribunal Colegiado examinara la legitimación de la responsable recurrente como un aspecto de fondo, para la procedencia del recurso de revisión de origen, pues no debía perderse de vista que el órgano colegiado se encuentra constreñido a examinar en la reclamación, únicamente la legalidad de los razonamientos que expuso el Magistrado presidente en el acuerdo de trámite impugnado; y como resultado de todo ello, determinó confirmar el auto admisorio de presidencia.

2) La diferente interpretación ejercida, gira en torno a un mismo tipo de problema jurídico, pues los Tribunales Colegiados llegaron a conclusiones distintas, éste es, el relativo al análisis en el acuerdo inicial por parte del presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, de la legitimación para instar el recurso de revisión por parte de una autoridad responsable ejecutora, en un amparo indirecto contra leyes, con base en los agravios propuestos.

3) Lo anterior da lugar a esta pregunta: ¿Es factible que en el auto inicial de presidencia se analice la legitimación de una autoridad responsable ejecutora para interponer el recurso de revisión contra una sentencia que concedió un amparo indirecto contra leyes, con base en los argumentos que se hacen valer en los agravios?

QUINTO.—Criterio que debe prevalecer. Para resolver el problema jurídico suscitado en la presente contradicción de tesis, es necesario destacar, en primer término, cuáles son las atribuciones legales y, en su caso, normativas, del presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito al calificar la procedencia del recurso de revisión derivado de un juicio de amparo indirecto.

Así, de los artículos 81, fracción I, inciso e), 86, 87, 88, 89, 91 y 93 de la Ley de Amparo,⁸ en la parte conducente, que regulan la procedencia, sustanciación

⁸ **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"...

"e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia."



y resolución del recurso de revisión, se advierte que es un medio de defensa establecido con el fin de revisar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto, así como el respeto a las Normas Fundamentales que rigen el procedimiento; labor efectuada por **el Pleno** del órgano revisor a la luz

"Artículo 86. El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

"La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."

"Artículo 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.

"Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional."

"Artículo 88. El recurso de revisión se interpondrá por escrito en el que se expresarán los agravios que cause la resolución impugnada.

"...

"En caso de que el escrito de expresión de agravios se presente en forma impresa, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes. Esta exigencia no será necesaria en los casos que el recurso se presente en forma electrónica.

"Cuando no se haga la transcripción a que se refiere el párrafo primero o no se exhiban las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciere se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se afecte al recurrente por actos restrictivos de la libertad, se trate de menores o de incapaces, o se afecten derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en lo individual, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes."

"Artículo 89. Interpuesta la revisión y recibidas en tiempo las copias del escrito de agravios, el órgano jurisdiccional por conducto del cual se hubiere presentado los distribuirá entre las partes y dentro del término de tres días, contados a partir del día siguiente al que se integre debidamente el expediente, remitirá el original del escrito de agravios y el cuaderno principal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda. Para el caso de que el recurso se hubiere presentado de manera electrónica, se podrá acceder al expediente de esa misma forma."

"Artículo 91. El presidente del órgano jurisdiccional, según corresponda, dentro de los tres siguientes días a su recepción calificará la procedencia del recurso y lo admitirá o desechará."

"Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

"Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;



de los agravios expuestos por el recurrente, con el objeto de atacar las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad, a excepción de los casos en que se actualice un motivo para suplir la deficiencia de la queja, en los cuales tales aspectos pueden ser estudiados oficiosamente.

En correlación con lo anterior, del contenido del artículo 91 de la ley en consulta, se advierte que al Magistrado presidente del Tribunal Colegiado de Circuito corresponde entonces calificar, **de forma preliminar**, la procedencia del recurso de revisión a efecto de admitirlo a trámite, o bien, sólo en caso de existir algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, podrá decretar su desechamiento de plano, en cuyo caso es procedente el recurso de reclamación previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo.

Es así, pues los proveídos que dicta el presidente son de mero trámite y no vinculan al Pleno del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁹

"II. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida;

"III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia;

"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;

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

"VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y,

"VII. Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquellas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional."

⁹ Apoya lo anterior, por identidad de razón, la jurisprudencia 2a./J. 222/2007 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Materia Común, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página doscientos dieciséis, con número de registro digital (sic): de rubro y texto siguientes: "REVISIÓN EN AMPARO. LA ADMISIÓN DEL RECURSO NO CAUSA ESTADO. La admisión del recurso de revisión por parte del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del de una de sus Salas es



Ciertamente, una actuación de esa naturaleza tiene como sustento jurídico, además, el artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁰ que prevé, entre las **atribuciones de los presidentes** de los Tribunales Colegiados de Circuito, la de **dictar los trámites** que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal, **hasta ponerlos en estado de resolución**; particularmente, dispone que en caso de que se estime **dudoso o trascendente** algún trámite, el presidente dispondrá que el secretario respectivo dé **cuenta al tribunal** para que éste decida lo que considere procedente.

En ese contexto, en la etapa inicial del recurso de revisión únicamente es dable analizar si se cumplen los aspectos formales esenciales que permitan su admisión, y no se trate de cuestiones vinculadas con el **fondo o de procedencia que no se encuentren evidentemente acreditados**, de manera que el desechamiento de un recurso deberá sustentarse en causas notorias e indudables que sean de inmediata apreciación, pues los aspectos que no tienen esa calidad requieren de un estudio de fondo y colegiado por todos los integrantes del órgano jurisdiccional *—como sería el caso de duda en cuanto a algún requisito de procedencia—*.

Así, el presidente del órgano jurisdiccional revisor, para calificar la procedencia del recurso de revisión interpuesto contra resoluciones de los Jueces de Distrito, **sólo debe tener en cuenta los requisitos legales que hagan procedente el recurso**, tales como: **a) competencia**, esto es, que la resolución recurrida se haya emitido por un Juez de Distrito con residencia en el Circuito en el cual el órgano revisor ejerce jurisdicción; **b)** que se haya interpuesto contra una resolución que admita ese medio de impugnación en términos de los citados

una determinación que por su naturaleza no causa estado, al ser producto de un examen preliminar del asunto, correspondiendo en todo caso al órgano colegiado el estudio definitivo sobre su procedencia; por tanto, si con posterioridad advierte que el recurso interpuesto es improcedente, debe desecharlo."

¹⁰ "Artículo 41. Son atribuciones de los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito:

"...

"III. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución. En caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que el secretario respectivo dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que estime procedente."



artículos 81, 86, 87 y 88 de la Ley de Amparo; **c) legitimación procesal y/o personalidad**, es decir, que quien recurre sea parte en el juicio de amparo, o si quien promueve lo hace en nombre de alguna de las partes, que tenga reconocida tal representación; y, **d) oportunidad** de la interposición del recurso, es decir, que se haya presentado dentro del plazo legal de diez días; o bien, cualquier otro aspecto formal de inmediata apreciación que se vincule con la procedencia o improcedencia del citado recurso, como a título ejemplificativo podría acontecer, cuando el escrito de revisión carece de firma del promovente.

Todo lo anterior, de manera preliminar con base en los datos que se tengan a la vista en ese momento; sin embargo, **por regla general**, no es factible invocar consideraciones de derecho positivo, jurisprudenciales o doctrinarias, que sólo pueden ser pertinentes para examinar los agravios alegados y, en su caso, para regir la sentencia que se pronuncie en la revisión.

Esto, según se aprecia de la tesis aislada de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, del tenor:¹¹

"REVISIÓN, REQUISITOS FORMALES PARA ADMITIRLA. El presidente de la Suprema Corte de Justicia, para admitir una revisión contra una resolución de un Juez de Distrito, **sólo debe tener en cuenta** los requisitos legales que hagan procedente el recurso, como son los de que se haya interpuesto en tiempo, **por una de las partes en el amparo**, y contra una resolución que admita ese recurso, mas no consideraciones de derecho positivo, jurisprudenciales o doctrinarias, que sólo pueden ser pertinentes para examinar los agravios alegados y en su caso, para regir la sentencia que se pronuncie en la revisión."

Conforme al citado marco legal se debe determinar ahora si el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito cuenta con facultades de otro tipo para analizar los agravios del recurso de revisión, aunque sea someramente, y con base en ese estudio resolver si la autoridad ejecutora, en un amparo indirecto

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 319949. Aislada. Materia común. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CI, página 93.



contra leyes, se ubica en el supuesto de excepción a la **regla general** del artículo 87, primer párrafo, de la Ley de Amparo,¹² contenido en la jurisprudencia **2a./J. 11/2014 (10a.)** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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."¹³

En ese criterio, la superioridad estableció que las autoridades ejecutoras sí tienen legitimación para interponer el recurso de revisión, cuando habiéndose otorgado el amparo contra la norma reclamada y su acto de aplicación, **la autoridad responsable ejecutora controvierta –no los motivos y fundamentos por los que se declaró su inconstitucionalidad– sino de manera puntual el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio.**

Esto es, en la citada jurisprudencia se aceptó la posibilidad de que **las autoridades ejecutoras señaladas como responsables en los juicios de amparo indirecto contra leyes**, acudan al recurso de revisión, pero condicionándolas a que en la sentencia de amparo se les haya vinculado a su cumplimiento, y precisamente controviertan el efecto dado al fallo protector que les ocasiona un perjuicio.

¹² Tratándose de una resolución dictada en amparo contra **normas generales**, únicamente cuentan con legitimación en la causa los titulares de los órganos que tienen encomendada su emisión o promulgación.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2005718. Jurisprudencia. Materia común. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, tesis 2a./J. 11/2014 (10a.), página 1243 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas.

Texto: "Las autoridades responsables señaladas como ejecutoras en el amparo contra leyes, por regla general, carecen de legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia que concedió el amparo y protección de la Justicia Federal contra una norma de carácter general y, en consecuencia, contra su acto de aplicación, ya que tal determinación no les causa perjuicio alguno, al no haberse estudiado la constitucionalidad del acto que les fue atribuido. Sin embargo, esta regla general no es aplicable al caso en que, habiéndose otorgado el amparo contra la ley reclamada y su acto de aplicación, la autoridad responsable ejecutora no controvierta los motivos y fundamentos por los que se declaró la inconstitucionalidad de dicha ley, sino el efecto dado al fallo protector que le ocasiona un perjuicio, lo cual la legitima para acudir a la revisión."



De tal manera, para dilucidar si las autoridades recurrentes se ubican o no en el supuesto de excepción previsto en la jurisprudencia antes mencionada, sería necesario que el presidente analizara el escrito de agravios y constatará, invariablemente, si la autoridad responsable ejecutora controvirtió o no los efectos dados en la sentencia recurrida, para entonces esclarecer, por sí y ante sí, la legitimación de aquélla.

Es decir, para llegar a esa conclusión el presidente debería examinar detalladamente el escrito de agravios para esclarecer, en cada caso, no sólo si la recurrente se encuentra vinculada a acatar el fallo recurrido, sino además determinar la idoneidad o no de los agravios para impugnar los efectos de la sentencia de amparo; de modo que no se trata de una decisión absolutamente evidente que, conforme al marco legal antes citado, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito esté legalmente facultado a determinar en el auto inicial del recurso de revisión; por el contrario, deberá reservar dicho estudio a la resolución definitiva del medio de defensa, por parte del Pleno.

Ello, porque la posible afectación que pudiera causar a la entidad o entidades recurrentes la sentencia constitucional impugnada y la posibilidad de éstas para impugnar esa resolución, requiere de un examen pormenorizado de tales aspectos que necesariamente implica determinar si aquéllas cuentan o no con legitimación activa para accionar "*ad causam*", aspecto que propiamente constituye un tema de estudio de la sentencia definitiva, que no es de mero trámite ni de inmediata o evidente apreciación.¹⁴

En este contexto, el Pleno de este Vigésimo Cuarto Circuito determina que el presidente de un Tribunal Colegiado no cuenta con atribuciones legales para

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 241609. Aislada. Materia civil. Séptima Época. Instancia: Tercera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 69, Cuarta Parte, página 43.

"LEGITIMACIÓN *AD CAUSAM*. CONCEPTO. La legitimación '*ad causam*' es una condición para el ejercicio de la acción que implica la necesidad de que la demanda sea presentada por quien tenga la titularidad de derecho que se cuestione; esto es, que la acción sea entablada por aquella persona que la ley considera como particularmente idónea para estimular en el caso concreto la función jurisdiccional."



determinar en el auto inicial del recurso de revisión, si las autoridades recurrentes se ubican o no en la hipótesis de la jurisprudencia **2a./J. 11/2014 (10a.)**, es decir, si aquéllas cuentan o no con legitimación activa en la causa, pues para ello habría de interpretarse el alcance de los agravios formulados y verificar si se controvierten los efectos dados en la sentencia, así como si se encuentran vinculadas o no a acatarlo; lo cual implica, más allá de un análisis preliminar del auto de admisión, un estudio detenido del pliego de agravios y de la sentencia impugnada, no sólo de si el recurrente es parte formal o no en el juicio de amparo –*legitimación activa en el proceso*–, siendo que, en todo caso, dicho estudio es competencia del Tribunal en Pleno al resolver eventualmente el recurso de revisión.

Visto de este modo, el análisis de la legitimación activa –*no procesal*– para interponer el recurso de revisión, desde el enfoque de que la autoridad ejecutora recurrente pueda ubicarse en el supuesto de la mencionada jurisprudencia, implica un estudio que no es meramente formal ni de inmediata apreciación, ello al tener que identificarse en forma minuciosa las circunstancias que rodean la litis constitucional; lo que, en todo caso, corresponde determinar en definitiva al tribunal actuando en Pleno.

Por estas razones, el análisis de la legitimación en la causa de las recurrentes en el carácter de autoridades responsables en un juicio de amparo indirecto, más allá de lo previsto por el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo –esto es, de su calidad de parte en el juicio constitucional–, se traduce en una labor que no corresponde a las atribuciones que tiene el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, ni siquiera con el argumento de la existencia de un criterio jurisprudencial en el cual se determinó que las autoridades ejecutoras, **excepcionalmente**, cuentan con legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia que concedió el amparo y la protección de la Justicia Federal contra una norma general –y, *en consecuencia, contra su acto de aplicación*–, pero siempre y cuando se controviertan los efectos impresos al fallo protector y se encuentren vinculadas a acatarlo.

Se afirma lo anterior, pues precisamente es el Tribunal en Pleno quien deberá resolver si en el caso específico se actualiza o no el supuesto de proceden-



cia establecido en la jurisprudencia en comento, **pero a la luz de los agravios de la recurrente frente a los efectos dados en la sentencia protectora**, cuyo estudio detallado (legitimación en la causa) es propio de la sentencia definitiva, por tanto, el mismo no deberá invocarse en el auto inicial por el presidente, al carecer de atribuciones legales para ello.

En ese contexto, este Pleno de Circuito determina que como los autos de presidencia constituyen meras resoluciones instrumentales tendentes a la continuación del procedimiento para poner el expediente en estado de resolución, previa calificación preliminar de los requisitos de procedencia, es decir, su dictado se circunscribe a verificar los aspectos formales o evidentes que trasciendan a la viabilidad del recurso, como particularidades de inmediata apreciación, tales como la determinación sobre su oportunidad o extemporaneidad, **la falta de firma o de legitimación procesal del opositor –de no ser parte en el juicio de origen–**; ya que éstas son cuestiones de inmediata apreciación; entonces en esa fase el presidente no debe ni está facultado legalmente para estudiar aspectos propios de la sentencia o dudosos, como es el examen del alcance de los agravios, para verificar si la recurrente cuenta o no con legitimación activa en la causa.

En lo referente a que la legitimación en la causa es una cuestión que atañe al fondo del asunto y que, por tanto, no puede ser materia de un auto de trámite, también se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES MOTIVO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EL QUE SE SEÑALE, ENTRE OTRAS AUTORIDADES, A UNA SECRETARÍA DE ESTADO. En términos de lo dispuesto por el artículo 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en relación con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario. En este orden de ideas, no es en el auto admisorio donde se puede calificar la existencia de ese interés contrario al del actor y la consecuente legitimación procesal pasiva del demandado, sino que es en la senten-



cia donde el Juez puede valorar los elementos existentes en autos, y resolver sobre la procedibilidad de la acción respecto de uno o varios de los demandados. **Pues la legitimación pasiva *ad processum* deviene del simple hecho de que la parte demandada haya sido señalada como tal; en tanto que la legitimación *ad causam* constituye un aspecto que sólo puede examinarse en la sentencia**. De ahí que, el hecho de que el artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria sólo se refieran a entidades, poderes u órganos, sin mencionar expresamente a la Secretaría de Estado, no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia si se considera que dichas dependencias se encuentran subordinadas al titular del Ejecutivo Federal, cuando éste también figura como demandado, ya que es uno de los poderes a que se refiere el artículo 105 constitucional."¹⁵

En relación con la apreciación sobre los referidos aspectos que se consideran como de notoria constatación y que puede advertirse desde luego que se interpone el recurso de revisión, sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 139/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:¹⁶

"REVISIÓN. LA CALIFICACIÓN DE SU PROCEDENCIA SE LIMITA AL EXAMEN DE ASPECTOS FORMALES QUE TRASCIENDAN A ELLA. De acuerdo con el artículo 90, primer párrafo, de la Ley de Amparo, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar la procedencia de la revisión con base en las constancias enviadas por el Tribunal Colegiado de Circuito o por el Juez de Distrito, según corresponda, para emitir una determinación fundada y motivada sobre su admisión o desecharmiento, pero el estudio está limitado a los aspectos formales que trasciendan a la procedencia del recurso como, entre otros, la extemporaneidad, la falta de firma o de **legitimación**, la declaración de que el fallo recurrido adquirió la calidad de cosa juzgada, o bien, porque

¹⁵ Novena Época. Con número de registro digital: 200079. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, agosto de 1996, materia constitucional, tesis P./J. 47/96, página 295.

¹⁶ Novena Época. Con número de registro digital: 174003. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, materia común, tesis 2a./J. 139/2006, página 381.



en el juicio de amparo directo no exista algún problema de inconstitucionalidad o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, dado que éstas son cuestiones de inmediata apreciación; **pero no puede estudiar aspectos de fondo, como el examen de los agravios expuestos por la parte recurrente y arribar a la conclusión de que son inoperantes o infundados, aun bajo la premisa de que notoriamente lo sean, pues estimar lo contrario conllevaría a extremos que no están previstos en el artículo citado, además de no resultar congruente con el sistema de facultades para resolver los asuntos que impera en el juicio de garantías.**"

En resumen, legalmente la calificación que hace el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito sobre la procedencia del recurso de revisión en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto, excluye del auto inicial el análisis de la legitimación sustancial *ad causam* que puede resultar, en definitiva, que no exista; empero, basta para admitir el recurso que aparezca *prima facie* del proceso o de la situación de afectación invocada, que el recurrente sea parte formal en el juicio de amparo, para que el presidente del órgano revisor tenga por acreditada la legitimación *ad procesum* del recurrente, sin perjuicio de lo que resuelva el Pleno en la sentencia definitiva.

Así las cosas, conforme a lo reseñado, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, en términos del artículo 91 de la Ley de Amparo, en relación con lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no está facultado legalmente para descartar la procedencia del recurso de revisión a partir de examinar los agravios ni las consideraciones de la sentencia recurrida, aun a pretexto de determinar si las consecuencias de hecho y de derecho que ésta produce, afectan o no a quien recurre, o si en los agravios se cuestionan precisamente los efectos impresos al fallo amparador.

Lo anterior se sostiene así –se enfatiza– porque el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito tendría que llevar a cabo un examen sobre los alcances de la pretensión del recurrente en relación con el propio alcance y las consecuencias de hecho y de derecho que producen los efectos del fallo impugnado, lo cual no es acorde con el deber instrumental que le imponen los artículos 91



de la Ley de Amparo y 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De suerte que, para este Pleno de Circuito, calificar la procedencia del recurso de revisión conforme al supuesto previsto en la jurisprudencia 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.", constituye un aspecto sustantivo que escapa de los requisitos meramente formales que son de una apreciación evidente y que, por tanto, sí corresponde examinar de manera previa al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito en el auto inicial.

El tópico referente a la legitimación en la causa o a la falta de ésta que se atribuya a las autoridades ejecutoras responsables, constituye un aspecto que sólo debe atender el Pleno en la sentencia definitiva, ello precisamente porque implica examinar el alcance de los agravios en relación con el propio alcance y las consecuencias de hecho y de derecho que el fallo impugnado produce frente a las atribuciones de aquéllas.

Por último, conviene puntualizar que la decisión aquí adoptada en modo alguno riñe con la jurisprudencia **2a./J. 132/2019 (10a.)**,¹⁷ como tampoco con la

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2020699. Jurisprudencia. Materia común. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, tesis: 2a./J. 132/2019 (10a.), página 276 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas.

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DESECHAR ESE RECURSO, POR NO REUNIR LOS REQUISITOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, SIN ENCONTRARSE OBLIGADO A RAZONAR DE MANERA DETALLADA LOS MOTIVOS PARA ELLO. De los puntos segundo, tercero y cuarto del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte la facultad del presidente de este Alto Tribunal de verificar si se cumplen los requisitos para la procedencia de los recursos de revisión en amparo directo; en particular, examinar si se surten los requisitos de importancia y trascendencia, por lo que basta con que exprese que no quedaron acreditados y, bajo esa premisa, deseche el recurso, sin que sea necesaria una fórmula argumentativa rigurosa sobre el particular, pues la valoración de si un asunto es 'importante' y 'trascendente' es una atribución discrecional de este Alto Tribunal, esto es, se trata de un ejercicio inherente a las



tesis aislada **1a. XXI/2017 (10a.)**,¹⁸ criterios jurídicos en los cuales la Segunda y la Primera Salas del Máximo Tribunal del País establecieron que, **conforme al Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia**

funciones que le corresponden como Tribunal Constitucional. Además, los puntos cuarto y sexto del Acuerdo General referido reconocen que las notas de importancia y trascendencia del asunto podrán ser revisadas en definitiva por el Pleno o por las Salas de la Suprema Corte, según corresponda, ya sea al estudiar la procedencia de un recurso de revisión admitido o al conocer del recurso de reclamación contra la admisión o desechamiento del de revisión. Por tales razones, resultan infundados los agravios de la parte recurrente relacionados con la ilegalidad del acuerdo que desecha el amparo directo en revisión en los que sólo plantea su indebida motivación."

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con número de registro digital: 2013728. Aislada. Materia común. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, tesis: 1a. XXI/2017 (10a.), página 368 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas.

"RECURSO DE RECLAMACIÓN. ALCANCES DEL ESTUDIO QUE EN AQUÉL SE REALIZA SOBRE LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CUYA ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE IMPUGNA. Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el recurso de revisión, en los juicios de amparo directo, opera a partir de tres presupuestos fundamentales: 1) la existencia de una cuestión propiamente constitucional no determina automáticamente la procedencia del recurso de revisión; 2) la importancia y trascendencia del asunto se exigen como un segundo requisito de procedencia, cuyo cumplimiento se estudiará una vez satisfecho el primero, y entraña una decisión discrecional que parte de los parámetros sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acuerdos generales y, evidentemente, en la interpretación jurisprudencial que de aquéllos se realice; y, 3) la materia del recurso se limitará a las cuestiones propiamente constitucionales. Asimismo, de lo expuesto no debe perderse de vista que el estudio de constitucionalidad se desarrolla con motivo de la interposición de un recurso en el sentido técnico-procesal, de modo que la procedencia de un estudio de fondo también se acota por la posibilidad de que éste pueda traducirse en un beneficio para la parte recurrente. En este contexto, tiene relevancia el contenido del Acuerdo General Plenario Número 9/2015, que es el marco de referencia para el estudio de la importancia y trascendencia del citado recurso; como lo reconocen sus considerandos segundo, tercero y cuarto, las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos ampliaron el espectro de lo que puede entenderse como 'cuestiones propiamente constitucionales'. Por esta razón, el punto tercero del acuerdo, a la luz del considerando quinto, amplió las facultades del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que analice si fueron interpuestos oportunamente y por parte legitimada; así como si se cuestiona un tema de constitucionalidad, y si un eventual estudio de fondo cumple con los requisitos de importancia y trascendencia, descritos en el punto segundo. Al respecto, es pertinente señalar que el Acuerdo Plenario 5/1999 abrogado, que regulaba la procedencia de dicho recurso, no confería a la presidencia del Alto Tribunal la posibilidad de revisar la importancia y trascendencia del asunto, de modo que el nuevo acuerdo representa una clara ampliación de sus facultades en la materia. En este contexto, cobran pertinencia los puntos cuarto y sexto del Acuerdo General Plenario Número 9/2015, pues en ellos se reconoce que las notas de importancia y trascendencia del asunto serán revisadas en definitiva por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte, según



de la Nación, el presidente del Alto Tribunal está facultado para analizar no sólo si el recurso de revisión en amparo directo fue interpuesto oportunamente y por parte legitimada, así como si se cuestiona un tema de constitucionalidad, además de si un eventual estudio de fondo cumple con los requisitos de importancia y trascendencia; todo ello a partir del análisis preliminar de los agravios, porque así lo faculta de manera expresa el citado Acuerdo General, actualmente.

Sin embargo, en el caso de los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito no se advierte la existencia de un instrumento normativo que precisamente los faculte para analizar los agravios del recurso de revisión en esos términos. Por ello, al no estar prevista esa atribución en el marco legal aplicable a su función y tampoco existir un acuerdo general al respecto, no es factible extender las atribuciones del presidente del Pleno o de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación *—previstas en el citado instrumento normativo—*, a los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, so pena de actuar en forma contraria al principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional.

Con base en las consideraciones expuestas debe prevalecer el criterio de este Pleno de Circuito que se precisa enseguida, el cual, acorde con lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, debe regir con carácter de jurisprudencia en el Vigésimo Cuarto Circuito:

RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO POR LA AUTORIDAD EJECUTORA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LEYES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO ESTÁ FACULTADO LEGALMENTE PARA ANALIZAR LOS AGRAVIOS DEL RECURSO A FIN DE DETER-

corresponda, ya sea al estudiar la procedencia de un recurso de revisión admitido, o al conocer del recurso de reclamación contra la admisión o desechamiento del de revisión. Por ello, la posibilidad de las Salas del Máximo Tribunal de pronunciarse en los recursos de reclamación sobre la importancia y trascendencia de los recursos de revisión, debe entenderse en un sentido amplio, lo cual implica que, además de poder analizar la validez de las razones por las cuales el de revisión fue admitido o desechado según su función como fuente de estándares constitucionales, se encuentran facultadas para pronunciarse sobre la función tutelar del recurso, es decir, para determinar si, preliminarmente, los argumentos de la parte recurrente son inatendibles o inoperantes."



MINAR SI LA RECURRENTE SE UBICA EN EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 11/2014 (10a.).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al analizar si el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito legalmente puede estudiar los agravios del recurso de revisión, aunque sea someramente, y con base en ello determinar si la autoridad ejecutora en un juicio de amparo indirecto contra leyes, se ubica en el supuesto de excepción a la regla general del artículo 87, primer párrafo, de la Ley de Amparo, contenido en la jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: El Pleno del Vigésimo Cuarto Circuito resuelve que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito no cuenta con facultades legales para determinar en el auto inicial del recurso de revisión, si con base en el análisis de los agravios, las autoridades recurrentes se ubican o no en la hipótesis de excepción a la regla general del artículo 87, primer párrafo, de la Ley de Amparo, contenido en la jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTORIDAD EJECUTORA TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO CUANDO CONTRAVIERTA EL EFECTO DADO AL FALLO PROTECTOR QUE LA VINCULA.", es decir, si cuentan o no con legitimación activa en la causa.

Justificación: En términos de los artículos 91 de la Ley de Amparo y 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los autos de presidencia constituyen meras resoluciones instrumentales tendentes a la continuación del procedimiento para poner el expediente en estado de resolución, previa calificación de los requisitos de procedencia; entonces, en esa fase el presidente no debe ni está facultado legalmente para estudiar aspectos propios de la sentencia o dudosos, como es el examen del alcance de los agravios para verificar si la autoridad recurrente se ubica o no en el supuesto de excepción previsto en la jurisprudencia antes mencionada –si la autoridad responsable ejecutora contravirtió o no los efectos dados en la sentencia y si se encuentra vinculada a acatar el fallo recurrido–, sino que debe reservar su estudio a la resolución de fondo del medio de defensa, por corresponder ello al Tribunal Colegiado de Circuito actuando en Pleno.



En consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 219 de la Ley de Amparo, por los conductos legales respectivos, remítase la tesis anterior a la dependencia correspondiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación*, para su publicación.

Por lo expuesto y fundado, SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado y el Segundo Tribunal Colegiado, ambos del Vigésimo Cuarto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio definido en el considerando último de esta ejecutoria.

TERCERO.—Remítase la tesis para su publicación, de conformidad con el artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Vigésimo Cuarto Circuito, por mayoría de dos votos de los Magistrados Carlos Alberto Martínez Hernández (presidente durante la discusión) y Fernando Rochin García (encargado del engrose); con el voto de calidad del primero de los nombrados y el segundo de ellos se encargó del engrose de mayoría; contra el voto de los Magistrados Ramón Medina de la Torre y Enrique Zayas Roldán (presidente actual), fue ponente el último de los nombrados; quienes firman ante la secretaria del Pleno, Nadia Santos Ramírez, quien autoriza y da fe; el proceso de engrose concluyó el cinco de abril de dos mil veintiuno, conforme al acuerdo dictado el dieciocho de marzo del propio año.

En cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Consejo, hago constar y certifico que



en esta versión pública se suprimió la información clasificada como confidencial o reservada; asimismo, que la presente versión pública es copia fiel y corresponde a la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 1/2020, del índice del Pleno del Vigésimo Cuarto Circuito.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO POR LA AUTORIDAD EJECUTORA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LEYES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO ESTÁ FACULTADO LEGALMENTE PARA ANALIZAR LOS AGRAVIOS DEL RECURSO A FIN DE DETERMINAR SI LA RECURRENTE SE UBICA EN EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 11/2014 (10a.).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al analizar si el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito legalmente puede estudiar los agravios del recurso de revisión, aunque sea someramente, y con base en ello determinar si la autoridad ejecutora en un juicio de amparo indirecto contra leyes, se ubica en el supuesto de excepción a la regla general del artículo 87, primer párrafo, de la Ley de Amparo, contenido en la jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio jurídico: El Pleno del Vigésimo Cuarto Circuito resuelve que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito no cuenta con facultades legales para determinar en el auto inicial del recurso de revisión, si con base en el análisis de los agravios, las autoridades recurrentes se ubican o no en la hipótesis de excepción a la regla general del artículo 87, primer párrafo, de la Ley de Amparo, contenido en la jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.), 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.", es decir, si cuentan o no con legitimación activa en la causa.

Justificación: En términos de los artículos 91 de la Ley de Amparo y 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los autos de presidencia constituyen meras resoluciones instrumentales



tendientes a la continuación del procedimiento para poner el expediente en estado de resolución, previa calificación de los requisitos de procedencia; entonces, en esa fase el presidente no debe ni está facultado legalmente para estudiar aspectos propios de la sentencia o dudosos, como es el examen del alcance de los agravios para verificar si la autoridad recurrente se ubica o no en el supuesto de excepción previsto en la jurisprudencia antes mencionada –si la autoridad responsable ejecutora controvertió o no los efectos dados en la sentencia y si se encuentra vinculada a acatar el fallo recurrido–, sino que debe reservar su estudio a la resolución de fondo del medio de defensa, por corresponder ello al Tribunal Colegiado de Circuito actuando en Pleno.

PLENO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO.

PC.XXIV. J/3 K (10a.)

Contradicción de tesis 1/2020. Entre las sustentadas por el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados del Vigésimo Cuarto Circuito. 15 de diciembre de 2020. Mayoría de dos votos de los Magistrados Carlos Alberto Martínez Hernández (presidente durante la votación) y Fernando Rochín García. Disidentes: Ramón Medina de la Torre y Enrique Zayas Roldán. Ponente: Enrique Zayas Roldán. Encargado del engrose: Fernando Rochín García. Secretario: Juan Daniel Núñez Silva.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver los recursos de reclamación 3/2019, 10/2019 y 13/2019, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el recurso de reclamación 25/2019.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 11/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1243, con número de registro digital: 2005718.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de abril de 2021 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



REPARACIÓN DEL DAÑO EN EL PROCESO PENAL. A LA ACCIÓN PARA PEDIR LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA NO LE SON APLICABLES LAS REGLAS DE LA PRESCRIPCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 136 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO. 6 DE OCTUBRE DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO, FELISA DÍAZ ORDAZ VERA Y JESÚS MARÍA FLORES CÁRDENAS. DISIDENTE: JOSÉ HERIBERTO PÉREZ GARCÍA, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: JOSÉ ROBERTO CANTÚ TREVIÑO. SECRETARIO: OMAR RENÉ GUTIÉRREZ ARREDONDO.

Monterrey, Nuevo León. Acuerdo del Pleno del Cuarto Circuito, correspondiente al día seis de octubre de dos mil veinte.

VISTO; para resolver la contradicción de tesis **2/2019** entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Penal del Cuarto Circuito, ambos con sede en esta ciudad; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—Denuncia de la contradicción de tesis. Por oficio de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, suscrito por el Juez Segundo de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León y dirigido al Magistrado presidente del Pleno de Circuito en Materia Penal del Cuarto Circuito, recibido el veintiséis de noviembre siguiente, denuncia la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito**, al resolver el recurso de revisión **27/2019**; en contra del criterio sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito**, al resolver los recursos de revisión **177/2019** y **153/2019**.

SEGUNDO.—Trámite. Por acuerdo de **veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve**, el Magistrado presidente del Pleno del Cuarto Circuito ordenó



formar el expediente número **2/2019**, admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis; solicitó a la presidencia de los Tribunales Colegiado de Circuito que informaran si el criterio sustentado en esos asuntos se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado; finalmente, ordenó dar aviso correspondiente a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mediante acuerdos de cuatro y nueve de diciembre de dos mil diecinueve, se agregaron, respectivamente, los oficios 38/2019, suscrito por la secretaria de tesis del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y 160/2019, suscrito por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, por los que remitieron copias certificadas de los asuntos aquí contendientes; asimismo informaron que los criterios sustentados en tales resoluciones se encuentran vigentes.

Posteriormente, por auto de seis de enero de dos mil veinte, se agregó a los autos el oficio DGCCST/X/554/12/2019, suscrito por el director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, y anexo que acompaña, por el que informa que de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de tesis, dictadas por el Ministro presidente durante los últimos seis meses, no se advirtió la existencia de alguna contradicción de tesis relacionada con la presente.

Finalmente, por auto de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, se ordenó turnar la presente contradicción de tesis al Magistrado José Roberto Cantú Treviño, adscrito al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, a fin de que elabore el proyecto de resolución correspondiente, con fundamento 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Pleno del Cuarto Circuito es competente para conocer y resolver de la presente denuncia de contradicción de tesis, de



conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, 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 diverso primero transitorio del 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 tanto se trata de una contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Penal, con jurisdicción en este Cuarto Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por el Juez Segundo de Distrito en Materia Penal del Estado de Nuevo León, quien se encuentra facultado en términos del artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo para denunciar la posible contradicción de criterios.

TERCERO.—**Posturas contendientes.**

A. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de revisión **27/2019**, textualmente sostuvo lo siguiente:

"SEXTO.—**Estudio.**

"Los agravios son infundados en parte y, de estudio innecesario en lo demás, como se verá.

"**Acto reclamado.**

***** reclamó de la Décima Sala Penal Unitaria del Tribunal Superior de Justicia del Estado (así se firmó el acto reclamado), la resolución de veintiséis de octubre de dos mil dieciocho, emitida en el toca de apelación *****, mediante la cual revocó la diversa resolución pronunciada en audiencia oral de diez de julio del mismo año, por el Juez de Ejecución de Sanciones del Estado y, declaró 'improcedente' el incidente de prescripción de la reparación del daño, promovido por dicho quejoso.

"Los antecedentes del caso son los siguientes:



"I. En once de diciembre de dos mil catorce, dentro de la causa penal ***** , la Juez de lo Penal del Cuarto Distrito Judicial del Estado declaró al quejoso responsable en la Comisión del **delito de robo con violencia** cometido en perjuicio de ***** (tercero interesada); lo condenó a quince años de prisión y multa de dos mil cuotas, equivalentes a ciento treinta y cuatro mil quinientos ochenta pesos, así como a pagar por concepto de reparación del daño a favor de ***** (tercero interesado) la cantidad que en ejecución de sentencia se justificara respecto del tratamiento psicológico de dicho pasivo.

"Los hechos materia de la causa consistieron en que el diecisiete de junio de dos mil catorce, aproximadamente a las trece horas con seis minutos, en la calle ***** , colonia ***** , en el Municipio del mismo nombre, el quejoso subió al vehículo Nissan, tipo Tsuru, modelo 2002 (propiedad de la sociedad tercero interesada, asiento del piloto del vehículo (sic), al cual iba subiendo ***** tercero interesado), a quien el quejoso dijo 'súbete a la verga puto o te carga la chingada'; por lo que ***** corrió para alejarse, pero se le cayeron las llaves, el quejoso las recogió, abordó el automóvil por la puerta del conductor e indicó que (sic) sus acompañantes que subieran; después se retiró con ellos en el vehículo.

"II. En veintisiete de febrero de dos mil quince, dentro del toca ***** , la Décima Sala Penal Unitaria del Tribunal Superior de Justicia del Estado modificó ese fallo anterior en lo relativo al monto a que ascendían las cuotas de multa, de modo que fijó la condena en ciento veintisiete mil quinientos cuarenta pesos, sustituibles por quince jornadas de trabajo en beneficio de la comunidad y, dejó intocados los puntos restantes del fallo recurrido.

"III. En cuatro y once de marzo de dos mil quince, el actuario adscrito a la Sala notificó la anterior resolución a ***** y ***** , respectivamente.

"IV. En dos de marzo de dos mil quince, el Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado, se declaró competente para conocer de la etapa de ejecución de la sentencia, para lo cual radicó el expediente de ejecución ***** , con apoyo en las disposiciones del (sic) Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales.



"V. En siete de junio de dos mil dieciocho, el defensor público del quejoso promovió, por escrito, incidente no especificado sobre prescripción de la reparación del daño.

"VI. En once de junio de dos mil dieciocho, el Juez de Ejecución admitió a trámite ese incidente; dispuso dar vista al agente del Ministerio Público de su adscripción y, a la parte afectada ***** para que en el término de tres días hicieran manifestaciones y ofrecieran pruebas.

"VII. En diecinueve de junio de dos mil dieciocho, la agente del Ministerio Público ofreció pruebas documentales.

"VIII. En diez de julio de dos mil dieciocho se desahogó audiencia oral en la cual el Juez declaró 'procedente' el incidente, que había prescrito la sanción pecuniaria relativa al pago de la reparación del daño, al considerar que la reparación del daño tiene carácter de sanción y, había transcurrido en exceso el término de dos años previsto en el artículo 136 del Código Penal del Estado.

"En la misma audiencia, la agente del Ministerio Público interpuso recurso de apelación contra dicha determinación; el cual fue admitido por el Juez, el seis de agosto siguiente.

"IX. En veintiséis de octubre de dos mil dieciocho, la Décima Sala Penal Unitaria del Tribunal Superior de Justicia del Estado revocó la resolución recurrida y, declaró 'improcedente' el incidente sobre prescripción de la reparación del daño al estimar esencialmente el término prescriptivo por lo que hace a la reparación del daño es el previsto en el artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, no así el señalado en el artículo 136 del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

"Resolución de apelación, contra la cual el quejoso promovió el juicio de amparo indirecto del que deriva el presente recurso.

"Sentencia de amparo.

"El Juzgado de Distrito desahogó la audiencia constitucional el diez de enero de dos mil diecinueve y, dictó sentencia en la cual concedió el amparo. Esencialmente estimó:



"• En lo relativo a la prescripción de la reparación del daño se debe atender a los artículos del Código Penal para el Estado de Nuevo León, no al Código de Procedimientos Civiles para el Estado.

"• De los artículos 122, 123 y 136 del Código Penal del Estado, contenidos en el título séptimo, relativo a la extinción de la responsabilidad penal del Código Penal del Estado, capítulo VII de la prescripción, extemporaneidad y abandono de las querellas y, del diverso artículo 148 del título octavo de la responsabilidad pecuniaria derivada del delito, capítulo único, se desprende que las sanciones que no tienen establecido un término para la prescripción, entre las cuales se encuentra la responsabilidad de la reparación del daño, deben prescribir en el mismo lapso previsto para la prescripción de la multa, de dos años y, que se debe considerar como fecha de inicio de tal cómputo la notificación de la ejecutoria de la sentencia en la que se condene por ese concepto.

"• De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 148 del citado Código Penal el que se extinga la acción penal y la sanción, no trae como consecuencia que también se extinga la condena relativa a la reparación del daño porque ésta es independiente a aquellas instituciones, pero eso no implica que en relación con el tema de la condena para la reparación del daño resulten inaplicables los términos y formas de extinción a que alude el capítulo VII del título séptimo del Código Penal, debido a que el precepto solamente aclara que si se determina extinta la acción penal y diversas sanciones, no debe hacerse extensiva tal declaración a la reparación del daño.

"• En la legislación mexicana la reparación del daño se ha instituido como una sanción pecuniaria, incluso de satisfacción preferente a la multa y, como debe hacerla el inculpado, adquiere el carácter de pena pública, por tanto, el Ministerio Público acusador está constreñido a exigirla de manera oficiosa; una vez impuesta el órgano ejecutor de sanciones debe velar por su exacta y debida satisfacción, tanto que en caso de obtenerla y sea rechazada por aquél en favor de quien se estableció, la reportará al erario público; eso encuentra aceptación en los artículos 141 y 142 del Código Penal para el Estado de Nuevo León. También se refirió al artículo 143 de dicho código.

"• Es incorrecta la apreciación de la autoridad en cuanto a que la legislación penal no otorga a la reparación del daño, carácter de sanción, sino sólo el



de consecuencia jurídica de responsabilidad por la comisión del delito y, que deben ser diferenciados, porque si bien el artículo 46 del Código Penal del Estado, no incluye la reparación del daño como sanción, ese concepto tiene carácter de pena pública y general para todos los delitos, se traduce en una sanción pecuniaria consistente en la obligación del delincuente de restablecer y resarcir los perjuicios derivados de su delito, por ende, es parte de la condena establecida en el procedimiento penal y, su cumplimiento se debe obtener en la causa respectiva.

"• La autoridad refirió que una interpretación literal del artículo 136 del Código Penal del Estado sustantivo de la materia, arroja que el plazo de dos años para que opere la prescripción, únicamente es aplicable tratándose de multa o de las sanciones no sujetas a término, más de las consecuencias jurídicas derivadas de la comisión de delitos que no se encuentran en esa categoría, unido a que la responsabilidad pecuniaria derivada del delito denominada 'reparación del daño y perjuicio' se desarrolla en el título octavo del libro primero del código; lo que no se comparte porque de ese numeral y del diverso 148 deviene la forma en que se determina el periodo de tiempo para exigir la acción de pago de la pena proveniente de delito y cuándo empieza a correr el cómputo para la prescripción.

"• El término para que prescriba la acción para exigir la reparación del daño es de dos años, debido a que no está sujeta a término alguno y su cálculo comienza a correr a partir de la fecha en que fue notificado quien tiene derecho a dicha pecuniaria (sic) de la sentencia ejecutoria que condenó al acusado, porque hasta ese momento puede consumarse el perjuicio ocasionado.

"• Adverso a lo resuelto por la autoridad, el cómputo para la prescripción de la reparación del daño no deriva del artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles en el Estado, sino de la legislación penal estatal ya señalada, siendo el plazo para que opere el de dos años.

"• Si bien la reparación del daño se encuentra catalogada como una consecuencia jurídica acorde con el numeral 45 Bis del Código Penal de (sic) Nuevo León, no por eso deja de ser una pena pública; de ahí que sea aplicable el artículo 136 de dicho ordenamiento.



"• Es aplicable la jurisprudencia 43/2004, de rubro: 'REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA PENAL. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).', en la cual si bien se analizó el artículo 116 del Código Penal para el Distrito Federal, es de similar contenido a los numerales 125 y 148 del Código Penal del (sic) Estado de Nuevo León, debido a que todos establecen que el plazo para la prescripción de la reparación del daño corre a partir de la fecha en que causa ejecutoria la sentencia; de modo que ese criterio resulta aplicable para esta entidad federativa, por tanto, se debe considerar que el cómputo del plazo para que opere la prescripción de la reparación del daño, inicia a partir del día siguiente al en que se notifique al ofendido la ejecutoria que le impone tal pena al acusado.

"• La reparación del daño tiene el carácter de pena pública y, no son aplicables los numerales 1807, 1812, 1812 Bis y 1812 Bis II, del Código Civil del (sic) Estado de Nuevo León, contenidos en el libro cuarto, primera parte, título primero, capítulo V, denominado 'De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos', porque se refieren a las obligaciones que nacen de los actos ilícitos o contrarios a las buenas costumbres, que producen algún daño, pero no a los que derivan de un acto delictuoso.

"• A la fecha en que se solicitó la prescripción de la condena a la reparación del daño, ya había transcurrido el plazo de dos años a que se refiere el artículo 136 del Código Penal para el Estado de Nuevo León y, por ende, opera la prescripción de la sanción pecuniaria relativa al pago de la reparación del daño impuesta al aquí quejoso *****, mediante ejecutoria de veintisiete de febrero de dos mil quince.

"Efectos de la concesión de amparo.

"El a quo concedió el amparo para efecto de que la autoridad deje insubsistente la resolución reclamada y, en su lugar, dicte otra en la cual ajuste su actuar a los lineamientos expuestos en el fallo protector.

"Incongruencia de las consideraciones de la sentencia constitucional.

"Previo al estudio de los agravios formulados por la autoridad recurrente, debe puntualizarse que el análisis de congruencia de las sentencias de amparo



es de orden público y, por ello, de estudio oficioso lo aleguen o no las partes, al constituir la base del cumplimiento correcto que eventualmente la autoridad responsable pudiera darle a dicho fallo, evitando así ejecutorias forzadas e inconducentes que lleven a un imposible cumplimiento.

"Por tal razón, el órgano jurisdiccional que conoce de un recurso de revisión, válidamente puede corregir de oficio la incongruencia que advierta en la sentencia de amparo, ajustando los puntos resolutivos, las consideraciones que la rigen, o bien, anulando algunas de éstas.

"En lo conducente, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 133/99, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"SENTENCIA DE AMPARO. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA, EL TRIBUNAL REVISOR DEBE CORREGIRLA DE OFICIO. Siendo el dictado de las sentencias de amparo y su correcta formulación una cuestión de orden público, al constituir la base del cumplimiento correcto que eventualmente pudiera darse a la ejecutoria de amparo, evitando ejecutorias forzadas e incongruentes que lleven a un imposible cumplimiento, además de que en las incongruencias puedan verse involucradas causales de improcedencia que son también de orden público y de estudio oficioso, y en atención a que el artículo 79 de la Ley de Amparo otorga al juzgador la facultad de corregir los errores en la cita de garantías violadas, para amparar por las realmente transgredidas dicha facultad debe ser aplicada, por igualdad de razón, al tribunal revisor para corregir de oficio las incongruencias que advierta en las sentencias, ajustando los puntos resolutivos a las consideraciones de la misma, pues son éstas las que rigen el fallo y no los resolutivos, contemplándose la posibilidad de que, en el supuesto de que una incongruencia fuese de tal modo grave que su corrección dejara a alguna de las partes en estado de indefensión, el órgano revisor revocará la sentencia y ordenará la reposición del procedimiento para que el Juez de Distrito emita otra resolución, toda vez que es un error no imputable a ninguna de las partes y que puede depararles un perjuicio no previsto en su defensa. Lo anterior no debe confundirse con la suplencia de la queja, en virtud de que la coherencia en las sentencias de amparo al igual que la improcedencia del juicio es de orden público y por ello de estudio oficioso, y la suplencia de la queja presupone la interposición del medio de



defensa por la parte perjudicada y sólo se lleva a cabo en los supuestos previstos por el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, para beneficio o por interés del sujeto a quien se le suple la queja, y no del bien común de la sociedad que deposita su orden jurídico, entre otros, en los órganos judiciales. Por las razones expuestas se abandona el criterio sostenido en la tesis visible en las páginas mil doscientos cuarenta y siete y mil doscientos cuarenta y ocho de la Primera Parte, Sección Segunda del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y ocho, cuyo rubro dice: «SENTENCIA DE AMPARO CONTRA LEYES. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA. CUÁNDO NO PUEDE CORREGIRSE DE OFICIO.», en virtud de que éste se supera con lo mencionado, toda vez que, como se explicó el dictado de la sentencia y su congruencia son de orden público, y por ende, de estudio oficioso, existiendo la posibilidad de revocar la sentencia y ordenar la reposición del procedimiento para el efecto de que se dicte otra, cuando la corrección de la incongruencia sea de tal manera grave que se deje en estado de indefensión a alguna de las partes, pero de no ser así, el órgano revisor de oficio debe corregir la incongruencia que advierta en la sentencia recurrida, máxime que se encuentra sub júdice y constituirá la base del cumplimiento que eventualmente pudiera dársele.¹

"Sentado lo anterior, oficiosamente se advierte que el fallo protector sujeto a revisión contiene consideraciones incongruentes, atento a que, **por una parte** advirtió que la autoridad había errado al establecer que para la prescripción de la reparación del daño se debía atender al Código Civil para el Estado, en lugar de ceñirse a los artículos del Código Penal para el Estado de Nuevo León; que precisamente era aplicable el artículo 136 del último ordenamiento en cuanto a que el plazo para la prescripción es de dos años; y que ese plazo inicia a partir del día siguiente al en que se notifique al ofendido la ejecutoria que le impone tal pena al acusado.

"**Por otra parte**, el a quo se pronunció en la parte final de la sentencia, en el sentido que a la fecha en que se solicitó la prescripción de la condena a la reparación del daño, ya había transcurrido el plazo de dos años a que se refiere

¹ Consultable a página treinta y seis, Tomo X, noviembre de 1999, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.



el artículo 136 del Código Penal para el Estado de Nuevo León y, que por ende, había operado la prescripción de la sanción pecuniaria relativa al pago de la reparación del daño impuesta al quejoso, tal como en principio había decidido el Juez de Ejecución de Sanciones.

"Lo cual deviene incongruente porque, si el a quo en primer lugar destacó que la autoridad había errado al elegir las normas sustantivas que resultaban aplicables al caso, eso implicaba que la Sala no había examinado si estaba prescrita o no la reparación del daño al tenor de las disposiciones del Código Penal del Estado.

"Por ende, el órgano de amparo no estaba en aptitud de establecer que en el procedimiento penal de origen se actualizaban los supuestos del artículo 136 del Código Penal del Estado y que había operado la prescripción, sencillamente porque en esos términos se estaba sustituyendo a la autoridad, en la medida que ésta, debido a su yerro, no había hecho el examen correspondiente.

"De ahí que, si el Juzgado de Distrito impuso como efecto del amparo, que la autoridad dicte una nueva resolución en la cual ajuste su actuación a los lineamientos expuestos en el fallo protector; entonces dichos efectos no son del todo acordes con la violación destacada en primer lugar.

"Ciertamente, dicha violación consistió en la indebida remisión que la autoridad hizo a las disposiciones del Código Civil del Estado, por tanto, el efecto del amparo debía ceñirse a que la Sala dejara insubsistente la resolución reclamada y, en la nueva que dictara, partiera de la base de que las disposiciones aplicables eran las del Código Penal del Estado, que la prescripción de la reparación del daño está sujeta al plazo de dos años establecido en el artículo 136 del Código Penal del Estado y, que éste es computable a partir de que se notificó al ofendido la ejecutoria que impuso esa pena.

"Mas no había lugar a imponer a la autoridad, los lineamientos en los cuales estableció que había prescrito la reparación del daño porque ya había transcurrido el plazo señalado en el citado artículo 136.

"Por ende, el efecto del amparo no guarda congruencia con la violación advertida, atento a que la reparación que impone a la autoridad va más allá de



la mera orden de que decida con base en las disposiciones legales aplicables y, se perfila a fijar el sentido de la determinación.

"Corolario, las consideraciones jurídicas del a quo a través de las cuales concluyó que en la especie había prescrito la reparación del daño devienen incongruentes y se proyectaron hacia los efectos del fallo protector, en la medida que se dieron directrices a la autoridad para definir la cuestión en el sentido de que estaba prescrita la reparación del daño.

"Por tal razón, este tribunal a fin de reparar la incongruencia de la que adolece la sentencia sujeta a revisión y conceder el amparo por las violaciones verdaderamente cometidas, al no existir la figura del reenvío en el presente recurso, **procede a dejar sin efectos las consideraciones en las cuales se afirmó que en la especie había prescrito la reparación del daño y, los efectos del amparo fijados por el Juez Federal.**

"En cambio, determina que para reparar la violación procesal detectada, lo procedente era conceder el amparo para efecto de que la autoridad:

"• Dejara insubsistente la resolución reclamada.

"• En una nueva que dictara, estableciera que para la prescripción de la reparación del daño se debía atender al Código Penal para el Estado de Nuevo León; que precisamente era aplicable el artículo 136 de dicho ordenamiento en cuanto a que el plazo para la prescripción es de dos años y que ese plazo inicia a partir del día siguiente al en que se notifique al ofendido la ejecutoria que le impone tal pena al acusado.

"• Con plenitud de jurisdicción, resolviera conforme a derecho el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público.

"Agravios.

"La autoridad tercero interesada, fiscal general de Justicia del Estado, interpuso el presente recurso de revisión.



"De modo que el análisis de sus agravios debe regirse por el principio de estricto derecho, ya que en materia penal, la suplencia de la queja sólo opera a favor del inculpado o sentenciado y de la víctima u ofendido en casos específicos en que tengan carácter de quejoso o adherente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 79 de la Ley de Amparo.

"Así, interpretado en contrario ese precepto, deriva que sus supuestos no incluyen a la autoridad tercero interesada como destinatario de dicha suplencia.

"Por ende, la impugnación se analizará bajo el principio de estricto derecho, acorde con el cual el recurrente tiene la obligación de combatir todos y cada uno de los argumentos torales en que el órgano de amparo se basó para otorgar a la quejosa la protección solicitada, sobre todo debido a que el Ministerio Público es un órgano de carácter eminentemente técnico.

"Esto es, los agravios hechos valer por el recurrente deben constituir verdaderos argumentos directamente encaminados a combatir las consideraciones torales en que se fundamentó el fallo recurrido, sin que se pueda subsanar de oficio alguna deficiencia de esos planteamientos.

"Como se adelantó, los agravios resultan infundados en parte y de estudio innecesario en lo demás.

"En efecto, el recurrente plantea (primer agravio) que el Código Penal del (sic) Estado de Nuevo León no asigna a la reparación del daño las categorías de pena o sanción y, que resultado de ello, es incorrecto que la prescripción de la reparación del daño esté regulada en términos de ese ordenamiento.

"Particularmente esgrime que:

"• La resolución reclamada se encuentra debidamente fundada y motivada; es inexacto lo considerado por el Juez de Distrito al dar razón al quejoso en el sentido de que la autoridad debió atender a las reglas del Código Penal y no a las del Código de Procedimientos Civiles (sic) para el Estado de Nuevo León.

"• Se incurrió en incorrecta interpretación y aplicabilidad de las reglas imbibitas en dichos ordenamientos jurídicos porque, contrario a lo estimado en la



sentencia, la reparación del daño no fue considerada por el legislador del Estado de Nuevo León como sanción, ni como pena, según se desprende del artículo 46 del Código Penal del Estado que no incluye específicamente la reparación del daño como 'sanción'; que entonces el fallo recurrido entraña una inadecuada fundamentación y motivación.

"• La reparación del daño es de orden público y, eso implica (sic) sea de aplicación general y observancia obligatoria, sin que por esa razón constituya una sanción.

"• En el título octavo del libro primero del Código Penal, el legislador dejó fuera de las sanciones aplicables (previstas en el artículo 46 de ese ordenamiento) por la comisión de delitos, a las responsabilidades pecuniarias previstas en el artículo 45 Bis como consecuencias jurídicas de responsabilidad por la comisión del delito.

"• Si bien el artículo 141 de dicho título, previene que toda persona responsable de un hecho delictuoso, lo es también por el daño y perjuicio causado por el mismo y, que esa responsabilidad es de orden público respecto de los penalmente responsables; eso no determina que la reparación del daño sea intrínsecamente una sanción, que en términos de ley se trata de una consecuencia de responsabilidad del delito.

"• Las tesis citadas en la sentencia recurrida con los rubros: 'REPARACIÓN DEL DAÑO MATERIAL. TIENE EL CARÁCTER DE PENA PÚBLICA Y NO REQUIERE EL ACREDITAMIENTO DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL ACUSADO. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN).' y 'REPARACIÓN DEL DAÑO EN EL DELITO DE HOMICIDIO, ASPECTOS QUE DEBE CONSIDERAR EL JUZGADOR AL INDIVIDUALIZAR LA SANCIÓN PECUNARIA, APLICADA COMO PENA PÚBLICA.', resultan inaplicables porque la primera se refiere al artículo 31 del Código Penal de Michoacán y, la segunda alude a los numerales 30, fracción V y 37 del Código Penal para el Distrito Federal, pero dichos preceptos expresamente señalan la reparación del daño como pena, mientras que en el Código Penal de (sic) Nuevo León no existe disposición en el sentido que la reparación del daño sea sanción o pena.



"• Al conceptuarse la reparación del daño como de orden público y consecuencia jurídica de responsabilidad, no como sanción, eso diferencia su aplicabilidad y observancia.

"Lo aducido es infundado.

"Como se ve, frente a la conclusión del Juzgado de Distrito, el recurrente plantea que si la reparación del daño no se encuentra específicamente prevista como sanción en el artículo 46 del Código Penal del Estado de Nuevo León, entonces no le es aplicable la prescripción tal como la regula dicho código.

"No le asiste la razón.

"En efecto, los artículos 45 Bis y 46 de dicho código sustantivo, establecen:

"**Artículo 45 Bis.** Son consecuencias jurídicas de responsabilidad por la comisión del delito las siguientes:

"I. Sanciones;

"II. Medidas de seguridad; y

"III. Reparación del daño y perjuicio.'

"**Artículo 46.** Las sanciones aplicables por la comisión de delitos, son:

"A) Prisión;

"B) Multa;

"C) Trabajo en beneficio de la comunidad;

"D) Inhabilitación, suspensión y privación de derechos;

"E) Caución de no ofender;

"F) Amonestación;



"G) Publicación especial de sentencia;

"H) Confinamiento;

"I) Suspensión, disolución o intervención de sociedades; o prohibición de realizar determinados actos;

"J) Pérdida a favor del Estado, de los instrumentos del delito, cosas, bienes o valores provenientes directa o inmediatamente de su realización, así como de aquellos que constituyan para el agente un provecho derivado del mismo delito, sean de uso prohibido o lícito;

"K) Destrucción de cosas nocivas o peligrosas; y

"L) Las demás que fijen las leyes.

"Además de los casos previstos en este código, el Juez podrá aplicar cualquiera de las sanciones señaladas en los incisos d) al i), tomando en cuenta las circunstancias concretas de cada delito, aun cuando no estuvieren establecidas expresamente.

"El responsable de un delito cometido en agravio de una persona frente a la cual tenga derechos de patria potestad o tutela, o derechos hereditarios o de alimentos, adicionalmente podrá ser condenado a la pérdida de tales derechos. En todo caso continuarán vigentes los derechos hereditarios o de alimentos que la víctima tenga respecto del responsable del delito.' (el subrayado es añadido).

"Por otro lado, los artículos 141 a 147 de ese ordenamiento establecen:

"**Artículo 141.** Toda persona responsable de un hecho delictuoso, lo es también por el daño y perjuicio causado por el mismo. Esa responsabilidad es de orden público respecto a los penalmente responsables, por lo que en todo proceso el Ministerio Público estará obligado a solicitar, en su caso, la condena correspondiente y el Juez a resolver lo conducente, con independencia de que comparezca o no persona interesada.



"En caso de incumplimiento a la anterior disposición, de oficio, o a petición de la víctima o el ofendido según la definición contenida en la ley de atención y apoyo a las víctimas y a los ofendidos de delitos, conocerán del asunto el procurador general de Justicia o el Consejo de la Judicatura del Estado, en su caso, y si de las constancias se acredita la omisión, se impondrá una sanción administrativa de 300 a 450 cuotas si fuere responsable el Ministerio Público y de 600 a 750 cuotas en el caso de un Juez de primera instancia, y suspensión en ambos supuestos, sin goce de sueldo, por un periodo de 30 días naturales. En caso de reincidencia se aplicará invariablemente la destitución del cargo.'

"**Artículo 142.** Deben reparar el daño y perjuicio a que se refiere el artículo anterior: los penalmente responsables en forma solidaria; y mancomunadamente sus herederos que acepten la herencia y los que conforme a la ley civil están obligados a repararla.'

"**Artículo 143.** La reparación del daño comprende:

"I. La restitución de las cosas obtenidas por el delito; de no ser posible, el pago del precio de las mismas;

"II. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago del tratamiento integral dirigido a la rehabilitación médico-psicológica de la persona agredida, que como consecuencia del delito sea necesario para la recuperación de su salud;

"III. En los casos de estupro, violación y rapto, comprenderán los gastos de gestación, alumbramiento, y en su caso los gastos funerarios, así como el pago de los alimentos a las hijas e hijos, si los hubiere, y cuya concepción sea consecuencia de la comisión de estos delitos. Tratándose del delito de violación, comprenderá igualmente los gastos por la atención médica o psíquica del ofendido, hasta su total recuperación;

"IV. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados por el delito cometido; y

"V. En el caso de los delitos contra la libertad, comprenderá, a favor de la víctima y de sus familiares; los gastos de los tratamientos médicos, los gastos



de las terapias psicológicas, los ingresos perdidos, salarios caídos, el resarcimiento de los perjuicios ocasionados, la devolución de los bienes o dinero mediante los cuales se realizó el pago del rescate y el resarcimiento derivado de cualquier otro daño o perjuicio sufrido por la víctima o sus familiares que haya sido generado por la comisión del delito.

"Si la parte ofendida, sus familiares o sus dependientes económicos, en su caso, renunciaren a la reparación o no se presenta persona alguna con derecho a reclamar su importe, éste se aplicará al Estado para el mejoramiento del sistema integral de justicia."

"Artículo 144. La reparación del daño y perjuicio a que se refieren las fracciones II y IV del artículo anterior, será fijada por los Jueces tomando en cuenta las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y el Código Civil vigente en el Estado, sin perjuicio de valorarlas proporcionalmente según el daño y perjuicio causado, el delito cometido, lo obtenido por el delito, las condiciones de la víctima, y especialmente las condiciones económicas del obligado a pagarlo, pero tratándose de homicidio será conforme a lo establecido por la Ley Federal del Trabajo, para el caso de muerte."

"Artículo 145. Están obligados a reparar los daños y perjuicios, como responsabilidad civil, en la forma y términos que fije el Código de Procedimientos Penales:

"I. Quienes ejerzan la patria potestad, los tutores en ejercicio y los que tengan la guarda o custodia legal de los incapacitados, en los términos del Código Civil del Estado;

"II. Los patrones, empresas, negociaciones, personas morales, talleres, por los delitos cometidos por sus funcionarios, empleados, obreros, encargados, representantes, apoderados, con los medios que se les proporcionen o en beneficio o representación de los primeros, o con ocasión de las actividades o funciones que les fueren encomendadas;

"III. La Federación, el Estado y los Municipios, por los delitos cometidos por sus servidores públicos en el ejercicio de sus cargos; y



"IV. Todas las personas físicas, o las morales a las que el Código Civil, este código o cualquier otra disposición jurídica, les confiera responsabilidad por actos de terceros.'

"**Artículo 146.** La reparación del daño y el perjuicio, resulta preferente ante cualquier crédito pasivo del obligado a reparar el daño, distinto de los créditos señalados como preferentes en cualquier ordenamiento.'

"**Artículo 147.** El Código de Procedimientos Penales determinará la forma para hacer efectiva la reparación del daño, y en tanto éste no se cubra o garantice, no se concederán los beneficios que marca la ley en los casos en que se exige tal requisito.'

"Ahora bien, la reparación del daño en materia penal se aplica al momento de la individualización de la pena, pues en términos del artículo 141 transcrito, debe ser impuesta por el Juez a toda persona responsable de un hecho delictuoso, por el daño y perjuicio causado por el mismo.

"Se trata de una responsabilidad de orden público respecto a los penalmente responsables.

"De tal suerte que, si bien el artículo 45 Bis del Código Penal en cita cataloga como consecuencias jurídicas de responsabilidad por la comisión del delito, por separado las (I) sanciones; las (II) medidas de seguridad; y, (III) la reparación del daño y perjuicio y, por otra parte, el artículo 46 deja de señalar expresamente como sanción aplicable por la comisión del delito la reparación del daño en los incisos A) a K), esto atiende a la especial naturaleza de la reparación del daño, que más bien se ubica en el inciso L), el cual alude a las demás sanciones que señalen las leyes.

"Exacto, la reparación del daño en materia penal es constitutiva de una 'pena' o 'sanción pública' impuesta al gobernado mediante sentencia, por tanto, al incluirse dicha figura dentro del derecho penal, su determinación y cuantificación debe regirse por los principios de integralidad, efectividad y proporcionalidad aplicables a la materia.



"A la vez que satisface una función social, en su carácter de pena; por otro la reparación del daño tiene una función privada al contribuir a resarcir la afectación ocasionada a la víctima u ofendido del delito, que con motivo de la comisión de un ilícito penal, lo que trae, a su vez, para el agente del delito una responsabilidad civil extracontractual de carácter subjetivo que, por imperativo del artículo 20 de la Constitución Federal, necesariamente debe dar lugar a una reparación del daño en el proceso penal.

"Lo anterior, independientemente si la víctima u ofendido decide ejercer una acción particular, en virtud de que ambas reparaciones (aun con un mismo origen) son autónomas y pueden subsistir una y otra, pues la responsabilidad civil (objetiva y subjetiva) nacida de la comisión de un ilícito penal no cesa porque dicha conducta se haya sancionado mediante la aplicación del derecho punitivo, antes bien, subsiste con sujeción a las reglas del derecho civil, ya que si bien ambas pudieron haber tenido el mismo origen, tienen una naturaleza distinta.

"Entonces, los tipos de responsabilidad que resultan de la comisión de un delito son: (i) La reparación del daño en la vía penal deriva de una responsabilidad de índole subjetiva, se genera cuando se emite una sentencia condenatoria y constituye una pena derivada de que se ha estimado la responsabilidad del sujeto activo; y, (ii) En la responsabilidad civil objetiva se encuentra ausente el elemento subjetivo, se produce por el uso de mecanismos que son peligrosos en sí mismos.

"Ahora, con sujeción al artículo 143 del Código Penal del Estado, la reparación del daño comprende, entre otros elementos, la restitución de las cosas obtenidas por el delito, de no ser posible, el pago del precio de las mismas; así como la indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago del tratamiento integral dirigido a la rehabilitación médico-psicológica de la persona agredida, que como consecuencia del delito sea necesario para la recuperación de su salud.

"Bajo ese marco normativo, es claro que la reparación del daño es en realidad una vertiente de pena pecuniaria atento a que se encuentra dirigida al restablecimiento de la situación anterior a la comisión del delito y, de no ser esto posible, se debe determinar una serie de medidas para, además de garantizar



los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, como lo es establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados, a fin de resarcir a las víctimas en el goce de sus derechos producidos por la violación o por cualquier medida o situación que provocó la afectación.

"Empero, la distinción realizada por el legislador, al no incluirla por su denominación, como sanción en los incisos A) a K) del artículo 46 del Código Penal del Estado descansa en que, si bien la reparación del daño comparte con la multa como sanción, su carácter de afectación pecuniaria, aquélla tiene un carácter autónomo.

"Lo anterior atento a que la multa regularmente se encuentra establecida por parámetros mínimo y máximo por el legislador en la norma penal; en tanto que la reparación del daño depende de la existencia de factores que demuestren que la conducta ilícita haya generado una afectación, la cual puede ser de variada naturaleza e intensidad, que deba ser resarcida.

"Esto es, mientras los parámetros de determinación de la sanción de multa están definidos en la norma penal que establece la punibilidad de la conducta delictiva cometida y se fija de acuerdo al reproche que refleje el grado de culpabilidad asignado al sentenciado.

"En cambio, la reparación del daño no se fija de acuerdo a límites máximos y mínimos de punibilidad, sino que depende de lineamientos legales y de los hechos que se prueben en actuaciones, que tienen la finalidad de justificar la imposición de la sanción en los rubros que correspondan de acuerdo a la conducta ilícita cometida, entre ellos la reparación material, moral, física y psicológica.

"Todo lo cual lleva a establecer, como hizo el a quo, que la reparación del daño en el Código Penal del Estado, tiene la calidad de sanción; con previsión en el artículo 46 Bis, inciso L), en relación con los diversos artículos 142 y 143 de dicho ordenamiento.

"Conclusión que está en consonancia con lo determinado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2384/2013, en sesión del siete de febrero de dos mil catorce.



"Lo anterior, porque en ese expediente se analizó la constitucionalidad del artículo 143, fracción I, del Código Penal para el Estado de Nuevo León y, dicho examen el Alto Tribunal lo realizó a partir del contexto normativo donde se encuentra inserta dicha norma, a saber, el libro primero, parte general, título cuarto, penas, capítulo I, disposiciones generales y, título octavo, capítulo único, responsabilidad pecuniaria derivada del delito, con base en los artículos 46 y 141 a 148, de cuya intelección desprendió:

"... 56. Del marco normativo referenciado se desprende que la reparación del daño es una sanción aplicable por la comisión de delitos, cuya responsabilidad es atribuible a la persona declarada también responsable de la comisión del hecho delictivo del que derive. Responsabilidad que es de orden público respecto a los penalmente responsables, por ello, el Ministerio Público está obligado a solicitar la condena correspondiente y el Juez a resolver lo conducente, con independencia de que comparezca o no la persona interesada." (el subrayado es añadido).

"Sin que favorezca al recurrente lo manifestado acerca de las tesis citadas por el a quo, de rubros: 'REPARACIÓN DEL DAÑO MATERIAL. TIENE EL CARÁCTER DE PENA PÚBLICA Y NO REQUIERE EL ACREDITAMIENTO DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL ACUSADO. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN).' y 'REPARACIÓN DEL DAÑO EN EL DELITO DE HOMICIDIO, ASPECTOS QUE DEBE CONSIDERAR EL JUZGADOR AL INDIVIDUALIZAR LA SANCIÓN PECUNARIA, APLICADA COMO PENA PÚBLICA.', atento a que con independencia de los preceptos interpretados en esos criterios, aquí quedaron señaladas las razones jurídicas para establecer que la reparación del daño es una sanción prevista en el Código Penal del Estado de Nuevo León.

"En otro aspecto, el recurrente señala que el órgano de amparo desatinó al indicar que la forma para determinar la prescripción de la acción de reparación del daño, es la relativa a la de las penas que no están sujetas a término y, que su cálculo empieza a correr a partir de la fecha en que fue notificado quien tiene derecho, de la sentencia ejecutoriada que condenó al acusado, con apego a los artículos 136 y 148 del Código Penal del Estado, porque la reparación del daño no es una sanción no sujeta a término, como las consistentes en trabajo en beneficio de la comunidad, amonestación, caución de no ofender, publica-



ción especial de sentencia y las demás que fijen las leyes, sin comprender a la reparación del daño.

"Lo anterior es infundado.

"Cierto, en primer término, ya se estableció que la reparación del daño constituye una sanción en términos del Código Penal del Estado.

"Además, se tiene que el artículo 147 de dicho código establece que el Código de Procedimientos Penales determinará la forma para hacer efectiva la reparación del daño, y en tanto éste no se cubra o garantice, no se concederán los beneficios que marca la ley en los casos en que se exige tal requisito.

"Esa disposición evidencia de manera inequívoca que la efectividad y, en su caso, la prescripción de la obligación correspondiente a la reparación del daño está regida por los ordenamientos de naturaleza penal.

"Además, el mismo Código Penal en sus artículos 122, 123, 125, 136, 138 y 148, establece:

"Artículo 122. Por la prescripción se extinguen la acción penal y **el derecho para ejecutar las sanciones**, conforme a los siguientes artículos.'

"Artículo 123. La prescripción es personal, y para ello bastara el simple transcurso del tiempo señalado por la ley.

"La prescripción producirá su efecto aunque no la alegue el acusado.

"Tratándose de la acción penal, los Jueces la suplirán de oficio en todo caso, tan luego como tengan conocimiento de ella, sea cual fuere el estado del proceso.

"La prescripción de la sanción se decretará por la autoridad judicial que la hubiera impuesto.'

"Artículo 125. Los términos para la prescripción de las sanciones serán igualmente continuos y correrán desde el día siguiente a aquel en que el sen-



tenciado se substraiga a la acción de la autoridad, si las sanciones son privativas de libertad; y si no lo son, desde la fecha de la sentencia ejecutoria.'

"Artículo 136. La multa prescribe en dos años; en igual forma prescriben las sanciones no sujetas a término.

"Las demás sanciones prescriben por el transcurso de un periodo igual al que debían durar y una cuarta parte más, pero nunca excederán de sesenta años.' (el subrayado es añadido).

"Artículo 138. La prescripción de las sanciones privativas de libertad sólo se interrumpe aprehendiendo al reo, aunque la aprehensión se ejecute por otro delito diverso.

"La prescripción de las obligaciones económicas impuestas al reo, sólo se interrumpe por el embargo de bienes para hacerlas efectivas.' (el subrayado es añadido).

"Artículo 148. La prescripción de la responsabilidad a la que se refiere este capítulo no corre sino hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada.

"Las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, no se extienden a las responsabilidades a que se refiere este capítulo.' (el subrayado es añadido).

"De los anteriores preceptos legales, en lo que importa, se desprende que por la prescripción se extingue la acción penal y el derecho para ejecutar las sanciones, para lo cual bastará el simple transcurso del tiempo señalado por la ley.

"Asimismo, que los términos para la prescripción de las sanciones serán continuos y correrán desde el día siguiente a aquel en que el sentenciado se sustraiga a la acción de la autoridad, si las sanciones son privativas de libertad, y si no lo son, desde la fecha de la sentencia ejecutoria.

"Igualmente, de esos preceptos deriva que la multa prescribe en dos años y en igual forma prescriben las sanciones no sujetas a término, así como que la prescripción de las obligaciones económicas impuestas al reo, sólo se interrumpe por el embargo de bienes para hacerlas efectivas.



"Por último, que la prescripción de la responsabilidad pecuniaria derivada del delito no corre sino hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada.

"Luego, si la reparación del daño tiene contenido económico-restaurativo, mas no privativo de libertad, se trata de una sanción no sujeta a término, por tanto, está claramente sujeta a la previsión del artículo 136, primer párrafo, en el sentido que en igual forma que la multa, prescribe en dos años.

"Por otra parte, precisa destacar que en la jurisprudencia 43/2004 (sic), la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el cómputo del plazo para que opere la prescripción de la reparación del daño, inicia a partir del día siguiente al en que se notifique al ofendido la ejecutoria correspondiente, bien sea por medio de publicación o personal, según corresponda.

"La jurisprudencia en comentario es la de rubro y texto:

"REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA PENAL. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). De lo que señala el artículo 116 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, en relación con los diversos artículos 57, 80, 81, 82, 87, 90 y 91 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se concluye que el cómputo del plazo de dos años para que opere la prescripción de la reparación del daño que prevé el mencionado artículo 116, inicia a partir del día siguiente al en que se notifique al ofendido la ejecutoria de la resolución, bien sea por medio de la publicación correspondiente o personal, según corresponda al caso, pues de acuerdo con lo establecido por el código adjetivo referido, todas las resoluciones deben ser notificadas.'

"Cabe puntualizar que, si bien en la aludida jurisprudencia se analizó el artículo 116 del Código Penal para el Distrito Federal, lo cierto es que éste prevé una regla similar a la contenida en los artículos 125 y 148 del Código Penal del (sic) Estado de Nuevo León, pues coinciden en que el plazo para la prescripción corre a partir de la fecha en que causa ejecutoria la sentencia; de modo que el criterio jurisprudencial citado también resulta aplicable para esta entidad federativa y, por ende, debe considerarse que el cómputo del plazo para que opere



la prescripción de la reparación del daño, inicia a partir del día siguiente al en que se notifique al ofendido la ejecutoria que le impone tal pena al acusado.

"Esta conclusión reitera el criterio sustentado por este Tribunal Colegiado en el amparo en revisión 163/2014, resuelto en sesión del veintitrés de octubre de dos mil catorce, en el sentido que debe considerarse que el cómputo del plazo para que opere la prescripción de la reparación del daño, inicia a partir del día siguiente al en que se notifique al ofendido la ejecutoria que le impone tal pena al acusado.

"Además, no asiste la razón al recurrente cuando afirma que la prescripción no comprende la reparación del daño.

"En efecto, el artículo 148, primer párrafo, del Código Penal del Estado, se establece específicamente a la prescripción de la responsabilidad a la que se refiere el capítulo en que está inmersa, es decir, el capítulo único, del título octavo, alusivo a la responsabilidad pecuniaria derivada del delito y, precisamente ese capítulo es el que regula lo relativo a la reparación del daño.

"De modo que acoger el planteamiento del recurrente, de plano implicaría vaciar de contenido el precitado artículo 148, primer párrafo.

"También plantea el recurrente (segundo agravio), que el a quo omitió tomar en cuenta el segundo párrafo del artículo 148 del Código Penal del Estado, que ordena excluir la aplicabilidad de cualquier causa de extinción de dicho código respecto de la reparación del daño.

"Lo anterior es infundado.

"En efecto, es incorrecto que el a quo hubiese incurrido en omisión, pues adverso a lo que sostiene el recurrente, se pronunció acerca del segundo párrafo del artículo 148 del citado Código Penal y, de su interpretación derivó tajante que el que se extinga la acción penal y la sanción, no trae como consecuencia la extinción de la condena relativa a la reparación del daño por ser ésta independiente de aquellas instituciones.



"Además, acotó que eso no hacía inaplicables los términos y formas de extinción a que alude el capítulo VII, del título séptimo, del Código Penal, porque el precepto sólo aclara que si se determina extinta la acción penal y diversas sanciones, no debe hacerse extensiva tal declaración a la reparación del daño.

"Sin que contra esas específicas consideraciones del Juez de Distrito se hubiese enderezado disenso.

"Ahora, el recurrente indica que derivado de la aducida omisión del a quo, inobservó que el numeral 148 ordena excluir la aplicabilidad de cualquier causa de extinción de dicho código respecto de la reparación del daño y, de ese modo deja el ejercicio o aplicación a la vía civil, en la cual la prescripción se rige por el artículo 1156 del Código Civil del Estado que establece el lapso de diez años para la prescripción.

"En consonancia con lo anterior plantea que, contrario a lo estimado en la sentencia recurrida, la autoridad estuvo en lo correcto al determinar que debía estarse a legislación civil, debido a que se carecía de disposición legal del ámbito penal para determinar el plazo de la prescripción de la acción para ejecutar una sentencia de condena al pago de la reparación del daño, con precisión al artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles del (sic) Estado de Nuevo León, que prevé que el plazo es de diez años para que prescriba.

"También deriva que la autoridad determinó correctamente que la acción de reparación del daño no se encontraba prescrita y, que el Juzgado de Distrito aplicó una regla contraria a la establecida para el ejercicio de la acción reparadora.

"Además sostiene que, si bien los artículos 1807, 1812, 1812 Bis y 1812 Bis II, del Código Civil del Estado se refieren a las obligaciones que nacen de los actos ilícitos o contrarios a las buenas costumbres, que producen algún daño, pero no a los que derivan de un acto delictuoso, para corroborar que lo atinado de la resolución reclamada, se debe tener en cuenta que el artículo 1156 de dicho código dispone: 'Fuera de los casos de excepción, se necesita el lapso de diez años, contados desde que una obligación pudo exigirse, para que se



extinga el derecho de pedir su cumplimiento', así como el artículo 1158, fracción V, por cuanto establece que prescribe en dos años la responsabilidad civil proveniente de actos ilícitos que no constituyan delitos.

"Igualmente indica que dichos preceptos se encuentran dentro del capítulo 'De la prescripción negativa' y, más adelante, en el capítulo 'De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos', el artículo 1831 expresa: 'La acción para exigir la reparación de los daños causados en los términos del presente capítulo, prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño.'

"Añade que tratándose de actos ilícitos que constituyan delitos, el derecho para reclamar el pago de la reparación del daño prescribe en el término general de diez años y, que eso armoniza con la normativa penal en tanto exceptuó a la reparación del daño como sanción, para colocarla en el apartado de consecuencias jurídicas de responsabilidad y, descartar que las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, puedan extenderse a las responsabilidades como la de reparación del daño.

"Todo lo aducido es inoperante.

"Resulta así porque la determinación del Juez de Distrito, está fincada en que el Código Penal es el que establece las reglas de prescripción respecto del derecho a hacer efectiva la reparación del daño y son las que deben observarse.

"Mientras que los planteamientos del recurrente para desvirtuar lo anterior no prosperaron.

"En otro aspecto, el recurrente plantea (agravio tercero) que se omitió tener en cuenta que la reparación del daño tiene una connotación de índole civil.

"Que si bien constituye un derecho constitucional que se le repare el daño a la víctima u ofendido dentro del procedimiento penal no pierde su esencia de carácter civil y, por tanto, sólo puede declararse prescrita a través de la legislación misma que lo regula y a que pertenece, la civil; en ese sentido es que se debió interpretar el artículo 148 del Código Penal del Estado, por cuanto dispo-



ne que la prescripción de la responsabilidad a la que se refiere ese capítulo no corre sino hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada y, que las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, no se extienden a las responsabilidades a que se refiere tal capítulo, o sea a las pecuniarias.

"También sostiene que en términos del artículo 479 del Código de Procedimientos Penales del Estado, la acción para pedir la ejecución de una sentencia por lo que hace a la reparación del daño prescribirá a los diez años, contados desde el día en que se venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y sentenciado.

"Añade que el Juez de Distrito identificó la reparación del daño, como una pena pública y general para todos los delitos, que se traduce en una sanción pecuniaria, pero soslayó que por un lado satisface una función social y, por otro, una función privada y eso genera para el activo, una responsabilidad civil extracontractual de carácter subjetivo, de modo que necesariamente debe tener lugar la reparación del daño en el proceso penal, independientemente de que la víctima u ofendido decidan ejercer una acción particular y, que la responsabilidad pecuniaria derivada del delito consistente en la reparación del daño y perjuicio, no es susceptible de cesar en los términos que la legislación penal estatal establece para la extinción de la acción penal y de la sanción.

"Lo aducido es infundado, porque si bien el a quo dejó profundizar en la naturaleza civil de la reparación del daño, no estaba obligado a hacerlo atento a que la materia de análisis consistía en el acto reclamado, el cual se vincula con la petición efectuada por el sentenciado en el sentido de declarar la prescripción de la reparación del daño dentro del procedimiento penal.

"De ahí que, si el Juzgado de Distrito alcanzó convicción en el sentido de que el derecho para solicitar la reparación del daño es susceptible de prescripción en el procedimiento penal, no era su tarea esclarecer si las vías civiles aducidas por la autoridad eran correctas para exigir el pago de la reparación del daño proveniente de actos delictivos.

"Con todo, cabe resaltar, el hecho de que la reparación del daño se reclame a través del ejercicio de la acción penal no excluye o elimina el carácter civil de la misma; tampoco impide que se ejerza la acción correspondiente en la vía civil.



"Ciertamente, la reparación del daño en materia penal satisface tanto una función social, en su carácter de pena o sanción pública, como una función privada, en la medida en que también contribuye a resarcir los intereses de la persona afectada por la acción delictiva.

"En efecto, la reparación del daño implica una sanción pública o una pena, en el sentido de que cumple una función social que se hace exigible de oficio por el Ministerio Público. Sin que eso elimine el fin primordial de la reparación del daño, consistente en resarcir a las víctimas u ofendidos de un delito, de las afectaciones a sus bienes jurídicos.

"De ahí que la valoración de los daños y su correlativa reparación tienen una naturaleza propia, independiente a los códigos o legislaciones en que se encuentren regulados, penales, administrativas o civiles, porque la naturaleza de una norma no puede hacerse depender del cuerpo legal en que se halle encuadrada sino de la esfera jurídica en que produce sus efectos.

"Así, la responsabilidad civil ex delito constituye una parte de la responsabilidad civil extracontractual y se caracteriza porque el acto ilícito que la genera es constitutivo de delito.

"De lo anterior se colige que la reparación de los daños derivados de un delito puede ser reclamada en diversas vías: (i) en la vía administrativa cuando el responsable sea el Estado; (ii) en la vía civil, tratándose de responsabilidad extracontractual derivada de un delito; y, (iii) en la vía penal, por solicitud del Ministerio Público dentro de la misma causa penal.

"Dichas consideraciones hacen eco de las plasmadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 4646/2014, en sesión de catorce de octubre de dos mil quince.

"Ahora, el Código Penal del Estado, al prever la reparación de los daños en la vía penal, pretendió evitarle a la víctima la necesidad de instaurar un juicio civil por daños, atento a que es factible reparar de manera simultánea a la sentencia penal, los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado con el delito.



"Así, visto que la finalidad de incluir la reparación del daño en el procedimiento penal pretendió ahorrarle tiempo y recursos a la víctima, al evitarle el promover un juicio civil, eso no cambia la naturaleza de la reparación, ni desecha que ésta sea justa e integral, a efecto de que se subsanen debidamente las afectaciones a las víctimas.

"Inclusive, al resolver la contradicción de tesis 227/2013, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que una vez que en un proceso penal se ha condenado a la reparación del daño, por regla general no se puede demandar posteriormente en un proceso civil la reparación de ese mismo daño.

"No obstante, consideró que cuando no se haya reparado a la víctima de manera suficiente, ésta podría acudir a la vía civil para reclamar la indemnización faltante.

"De la ejecutoria correspondiente emergió la jurisprudencia 1a./J. 43/2014 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, materia civil, página 478, de rubro (sic) y texto:

"RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. POR REGLA GENERAL ES IMPROCEDENTE SI YA SE CUBRIÓ LA INDEMNIZACIÓN DETERMINADA EN UN PROCESO PENAL PARA REPARAR EL DAÑO. Una vez que en un proceso penal se ha condenado a la reparación del daño, por regla general no se puede demandar posteriormente en un proceso civil desvinculado del proceso penal la responsabilidad objetiva del propio inculpado o de un tercero, toda vez que en ambos casos la responsabilidad civil que se reclama en ese segundo proceso es con motivo de la misma acción y el mismo daño. En este sentido, debe señalarse que la responsabilidad civil subjetiva derivada de un delito no tiene una «naturaleza distinta» a la responsabilidad civil objetiva. No obstante, en el supuesto antes señalado, excepcionalmente podrá acudirse a la vía civil cuando pueda apreciarse claramente que la legislación civil permite una mayor amplitud indemnizatoria en comparación con la legislación penal, de tal manera que la acción de reparación de daño en la vía civil pueda dar lugar a un mayor beneficio económico como resultado de una regulación más favorable para la víctima de la cuantificación del daño. Desde luego, dicha excepción no implica que en este supuesto el ofendido pueda hacer exigible la reparación del daño en la vía civil de manera completamente autónoma. La cantidad que eventualmente se con-



ceda por concepto de reparación del daño en el proceso civil deberá descontar la indemnización que se haya cubierto con motivo de la condena decretada en el proceso penal.'

"En ese tenor, la sentencia recurrida no prejuzga sobre la posibilidad legal de que la víctima ejerza en diversa vía las acciones correspondientes para lograr la reparación del daño generado con motivo de los hechos delictivos.

"Por otra parte, el recurrente esgrime (cuarto agravio) que el Juez de Distrito omitió atender correctamente los postulados de los artículos 1o. y 20, apartado C, fracción IV, en vinculación con el principio pro persona, debido a que la prescripción de la reparación del daño pudiera beneficiar al sentenciado, pero al mismo tiempo implicar un perjuicio para la víctima u ofendido; de ahí que no podía sopesarse lo relativo a la reparación del daño en función de los derechos del sentenciado, sin atender los que corresponden a la víctima u ofendido.

"Además indica que se debe tener en cuenta lo establecido por los artículos 141, 142, 143 y 144 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, así como los diversos 1, 2, 4 y 7 de la Ley General de Víctimas, así como el transitorio tercero de ésta porque esos preceptos no establecen naturaleza especial, ni tiempo para solicitar la reparación del daño; de modo que si la hipotética aplicación del artículo 136 del Código Penal del Estado en lo relativo a los dos años para la prescripción, no tuviera otra interpretación, eso contravendría el derecho establecido a nivel constitucional, en el artículo 20, apartado C.

"Lo aducido es inoperante, cuenta habida que en los términos ya indicados, la sentencia recurrida de ninguna manera establece que esté vedado para la víctima el ejercicio de los derechos que le asisten, a través de la vía civil.

"La misma suerte corren los planteamientos del recurrente en el sentido de que ninguna de las tesis invocadas por el a quo, se emitió considerando el nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos con origen a partir del diez de junio de dos mil once y, que la resolución recurrida se encuentra inadecuadamente sustentada, porque no se analizó a través de esos precedentes cuándo se actualiza la prescripción del derecho a la reparación del daño conforme a la legislación del Estado de Nuevo León, ni se atendió al principio pro persona y, tampoco se ponderaron los derechos del sentenciado frente a los de la víctima u ofendido.



"Lo anterior debido a que dichos planteamientos redundan en cuanto a que se desconoció el derecho de la víctima a la reparación del daño, cuando en los términos aquí expuestos es factible que la víctima acuda a la vía civil en aras de obtener una mayor amplitud indemnizatoria en comparación con la legislación penal, descontando la indemnización cubierta en el procedimiento penal.

"Ahora, como los planteamientos del recurrente resultaron ineficaces, las consideraciones del órgano de amparo, diversas de las aquí declaradas sin efectos, deben seguir rigiendo el sentido del fallo.

"En esa tesitura, **al haberse dejado sin efecto legal alguno las consideraciones incongruentes del fallo impugnado que destacó oficiosamente este órgano colegiado, vinculadas con la determinación de que en el caso concreto había prescrito la reparación del daño;** lo que procede es confirmar la sentencia que concede el amparo al quejoso y, acotar que los efectos de dicha protección consisten en que la autoridad deberá:

- Dejar insubsistente la resolución reclamada.

- En una nueva que dicte, establecer que para la prescripción de la reparación del daño se debe atender al Código Penal para el Estado de Nuevo León; que precisamente es aplicable el artículo 136 de dicho ordenamiento en cuanto a que el plazo para la prescripción es de dos años y; que ese plazo inicia a partir del día siguiente al en que se notifique al ofendido la ejecutoria que le impone tal pena al acusado.

"Con plenitud de jurisdicción, resolver conforme a derecho el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Público."

B. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de revisión **177/2019**, sostuvo literalmente lo siguiente:

"QUINTO.—En el caso se procede el estudio de los agravios de la revisión, bajo el principio de estricto derecho, ello dado que es el vicefiscal jurídico de la Fiscalía General de Justicia del Estado y el agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad Especializada en Ejecución de Sanciones Penales quienes acuden



a interponer el presente recurso de revisión con el carácter de parte tercero interesada en el juicio de amparo, de manera que no se encuentra en alguna de las hipótesis contempladas en el artículo 79 de la Ley de Amparo.

"Expuesto lo anterior, este Tribunal Colegiado advierte que son **fundados** los agravios expresados por las autoridades recurrentes, por las consideraciones que enseguida se expondrán.

"Como antecedentes del asunto se tiene que en su calidad de sentenciado ***** presentó demanda de amparo contra la resolución de once de marzo de dos mil diecinueve, emitida por la Segunda Sala Unitaria Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en el toca de apelación *****.

"En esa determinación se revocó la diversa emitida por el Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado, mediante la cual había declarado procedente el incidente no especificado sobre prescripción del pago de la reparación del daño a la cual había sido condenado el quejoso en el proceso que se le instruyó por el delito de homicidio calificado.

"Del asunto conoció el Juez Segundo de Distrito en Materia Penal en el Estado, el cual mediante auto de veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, aceptó el conocimiento del asunto, lo admitió a trámite y ordenó su registro bajo el número 170/2019.

"Seguido el trámite correspondiente, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se celebró la audiencia constitucional y se dictó la sentencia correspondiente el veinte de junio siguiente, concediendo al quejoso para efectos el amparo y protección de la Justicia Federal, al considerar que la responsable analizó los agravios de la fiscalía recurrente bajo la premisa inexacta de que la reparación del daño no es una sanción.

"Decisión adoptada por el a quo que sustentó fundamentalmente en las consideraciones siguientes:

"1. Estimó fundados los conceptos de violación, al considerar la resolución reclamada violatoria de garantías en perjuicio del quejoso.



"2. Destacó las consideraciones emitidas por la Sala responsable para declarar fundados los agravios expresados por el representante social, y revocar la resolución recurrida, entre ellas:

"i) Que no resultaba aplicable el artículo 136² del Código Penal del (sic) Estado de Nuevo León, pues el legislador local ubicó la reparación del daño como una consecuencia jurídica de responsabilidad por la comisión de un delito (artículo 45 Bis del código punitivo en cita) y no como una sanción penal (artículo 46 del mismo ordenamiento legal).

"ii) El plazo de dos años para que opere la prescripción, estatuido en el citado artículo 136, únicamente resulta aplicable cuando se trata de la sanción consistente en multa o de las sanciones no sujetas a término, no así al resto de las consecuencias jurídicas derivadas de la comisión de delitos.

"iii) Aun y cuando la reparación del daño ha sido considerada como pena pública, en tanto cumple una función social exigible de oficio por el Ministerio Público, no por ello debe otorgársele el carácter de sanción penal.

"iv) Que ni el Código Penal del Estado, ni el Código de Procedimientos Penales del Estado, contienen un precepto que señale cuál es el plazo que debe transcurrir para que prescriba el derecho a la reparación del daño derivado de un delito, y que por ello debía acudir al Código de Procedimientos Civiles del Estado.

"3. Así, el Juez de Distrito afirmó que la responsable partió de una premisa inexacta, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la reparación del daño en materia penal es una sanción pecuniaria y, por tanto, estimó constituye una 'pena' o 'sanción pública' impuesta al gobernado mediante una sentencia, de ahí que la Sala responsable debió respetar tal carácter y aplicar el plazo de dos años para el cómputo de la prescripción de la reparación del daño.

² "Artículo 136. La multa prescribe en dos años; en igual forma prescriben las sanciones no sujetas a término. Las demás sanciones prescriben por el transcurso de un periodo igual al que debían durar y una cuarta parte más, pero nunca excederán de sesenta años."



"4. En consecuencia, concedió el amparo al quejoso para el efecto de que la autoridad responsable dejara sin efectos la resolución reclamada y procediera a analizar nuevamente los agravios formulados, considerando que para la prescripción de la reparación del daño se debe atender a las reglas del Código Penal del Estado (sic) de Nuevo León conforme a lo establecido en la propia sentencia de amparo.

"Para combatir los anteriores argumentos, los recurrentes adujeron como agravio, entre otros, el siguiente:

"En su primer agravio señalaron las autoridades recurrentes, que contrario a lo expuesto por el Juez de Distrito, la resolución reclamada en el juicio de amparo sí se encontraba debidamente fundada y motivada y no partió de una premisa inexacta, pues afirmó, la responsable basó su determinación en el hecho de que no resultaba aplicable a la institución jurídica de la reparación del daño el término de prescripción señalado en el artículo 136 del Código Penal del Estado, toda vez que la reparación del daño no fue considerada como sanción ni como pena por el legislador estatal.

"Lo que dijeron puede observarse en el título octavo del libro primero del Código Penal del Estado de Nuevo León, donde específicamente en el artículo 46 no se establece como sanción a la reparación del daño, sino que ésta está incluida en el diverso 145 Bis, como una consecuencia jurídica de responsabilidad derivada de la comisión de delito.

"Tales conceptos (sanción y consecuencia jurídica de responsabilidad) mencionaron las recurrentes no deben ser confundidos ni entendidos como sinónimos, pues la fijación de las sanciones penales atiende al grado de culpabilidad del sujeto activo, mientras la cuantía de la reparación del daño se determina por la entidad de los daños y perjuicios ocasionados por la conducta delictiva.

"Además indicaron, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación atribuyó a la reparación del daño el carácter de pena pública, al interpretar el artículo 20, apartado B, de la Constitución Federal (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil



ocho), para asegurar la protección de los derechos fundamentales de la víctima u ofendido del delito.

"Sin embargo, ello no implicaba que debía otorgársele el carácter de sanción penal cuando la ley no lo establece como tal, pues en el caso, dicha circunstancia no eliminaba su finalidad primordial que es resarcir a las víctimas u ofendidos de un delito de las afectaciones a sus bienes jurídicos, al ser una consecuencia jurídica de responsabilidad.

"Abundaron al respecto al señalar que el numeral 148 del Código Penal de la entidad dispone que las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, no se extienden a las responsabilidades a que se refiere el capítulo único del título octavo correspondiente, en el que se encuentra la reparación del daño como responsabilidad pecuniaria derivada del delito.

"Como se adelantó, el anterior agravio sintetizado resulta fundado.

"Para así calificarlo es menester previamente señalar que en la resolución reclamada la Sala responsable determinó revocar la decisión que había decretado procedente el incidente de prescripción de la condena al pago de la reparación del daño, bajo el argumento de que el término de dos años señalado en el artículo 136 del Código Penal del Estado, para que opere la prescripción de las sanciones, no es aplicable a la reparación del daño.

"Así lo consideró, pues la legislación penal del Estado no le otorga a dicha institución el carácter de sanción, sino de consecuencia jurídica de responsabilidad; por tanto, afirmó era necesario acudir a la legislación adjetiva civil del Estado para determinar el plazo de prescripción de la condena a la reparación del daño.

"Por su parte en la resolución recurrida, como quedó de manifiesto en párrafos anteriores, el argumento toral del Juez de Distrito para otorgar la protección constitucional al quejoso, fue que contrario a lo expuesto por la responsable, la reparación del daño sí tiene el carácter de sanción penal, independientemente de que el Código Penal del (sic) Estado de Nuevo León, no la incluya expresamente como tal.



"Como puede verse la litis del asunto versó respecto a si la condena a la reparación del daño impuesta por la comisión de un delito constituye una sanción penal y, como consecuencia, si para determinar sobre su prescripción le son aplicables las reglas del Código Penal, o bien, de la legislación procesal civil, ambas del Estado de Nuevo León.

"Al efecto, es preciso destacar como hecho notorio, que sobre el tema que nos ocupa este Tribunal Colegiado ya se ha pronunciado y ha determinado que aunque la reparación del daño cumple una función de sanción, no se trata de una pena igual a las establecidas por el código punitivo aplicable, tales como la sanción corporal o la multa, pues conserva su naturaleza eminentemente civil.

"Consecuentemente se concluyó que la prescripción establecida en los artículos 136 y 148 del Código Penal del Estado no es aplicable para la reparación del daño, siéndolo la ley que regula su extinción, el Código de Procedimientos Civiles del (sic) Estado de Nuevo León.

"En ese orden de ideas, son incorrectas las consideraciones del juzgador de amparo en la sentencia recurrida, y para ello se traen a colación los argumentos sustentados por este órgano colegiado en las resoluciones que se mencionan al margen³ en las que se estableció:

"Que la naturaleza de la reparación del daño en materia penal, ha sido desarrollada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha definido una postura sobre el tema, en la tesis CCXVI/20169 (sic), de rubro y texto siguientes: «REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA PENAL. SU NATURALEZA JURÍDICA CONFORME AL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. La reparación del daño en materia penal es una sanción pecuniaria que el juzgador debe imponer al individualizar la pena al sujeto activo del delito, de conformidad con el artículo 30 del Código Penal para el Distrito Federal, que

³ Criterio sustentado al resolver los amparos en revisión 127/2018, 289/2018 y 1/2019, votados por unanimidad en sesiones celebradas el dieciséis de enero, nueve de mayo y treinta de mayo de dos mil diecinueve, respectivamente.



prevé el catálogo de penas, entre las que se encuentran las sanciones pecuniarias. A su vez, de los numerales 37, 42 a 45 y 47 del código citado, se advierte que entre las sanciones pecuniarias se ubica la reparación del daño, así como su naturaleza jurídica y la forma en que el Juez de proceso debe fijarla al individualizar la pena. Así, la reparación del daño en materia penal constituye una «pena» o «sanción pública» impuesta al gobernado o imputado mediante una sentencia y, por ende, al incluirse dicha figura dentro del derecho penal, su determinación y cuantificación deben regirse por los principios de integralidad, efectividad y proporcionalidad aplicables a la materia. En efecto, la reparación del daño en la vía penal tiene una comprensión dual pues, por un lado, satisface una función social, en su carácter de pena y, por otro, satisface una función privada, al contribuir a resarcir la afectación ocasionada a la víctima u ofendido del delito, con motivo de su comisión, lo que trae, a su vez, para el agente del delito, una responsabilidad civil extracontractual de carácter subjetivo que, por imperativo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, necesariamente debe dar lugar a una reparación del daño en el proceso penal. Lo anterior, independientemente de si la víctima u ofendido decide ejercer una acción particular, en virtud de que ambas reparaciones (aun con un mismo origen) son autónomas y pueden subsistir una y otra, pues la responsabilidad civil (objetiva y subjetiva) nacida de la comisión de un ilícito penal no cesa porque dicha conducta se haya sancionado mediante la aplicación del derecho punitivo, antes bien, subsiste con sujeción a las reglas del derecho civil, ya que aun cuando ambas pudieron tener el mismo origen, su naturaleza es distinta.».

"Conforme a su análisis, ha clarificado que la reparación del daño en la vía penal tiene una función dual, ya que por un lado, cumple con una función social, en su carácter de pena y, por otro, satisface una función privada, al reconocer una responsabilidad civil extracontractual de carácter subjetivo a cargo del delincuente en relación con la víctima.

"Además, se precisó que este último punto es importante, ya que siguiendo la línea discursiva del intérprete constitucional, a pesar de que la reparación del daño implica una pena o sanción, ello no elimina su finalidad primordial, ya que en su génesis la reparación del daño, se trata de una institución de naturaleza civil, la cual tiene un punto de contacto con la materia penal, en la circunstancia de que el hecho que la genera, también constituye un delito.



"Ello conforme a la tesis CXIX/20161 (sic) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice lo siguiente:

"REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE UN DELITO. SU NATURALEZA CIVIL. Existe una postura casi unánime sobre la naturaleza civil de la reparación del daño derivada de la comisión de un delito prevista en los códigos penales, de acuerdo con la cual, su fundamento sería el mismo que el de la responsabilidad aquiliana. Ahora bien, la reparación del daño en materia penal satisface tanto una función social, en su carácter de pena o sanción pública, como una privada, en la medida en que también contribuye a resarcir los intereses de la persona afectada por la acción delictiva. En ese sentido, la reparación del daño implica una sanción pública o una pena, al cumplir una función social que es exigible de oficio por el Ministerio Público; sin embargo, ello no elimina su finalidad primordial, consistente en resarcir a las víctimas u ofendidos de un delito de las afectaciones a sus bienes jurídicos. Así, la denominada responsabilidad civil ex delicto constituye una parte de la responsabilidad civil extra contractual, la cual se caracteriza porque el hecho ilícito que la genera es también constitutivo de delito."

"Es bajo ese contexto, que aunque la reparación del daño cumple una función de sanción, ello no involucra que se trate de una pena igual a las establecidas por el código punitivo sustantivo aplicable, tal y como lo sostuvo la responsable, tales como la sanción corporal o la multa, ya que conserva su naturaleza eminentemente civil, por lo que no le son aplicables ciertas reglas del derecho penal, mientras que su interpretación puede partir de las normas relativas a la normativa civil, conforme al criterio 1a. CXXII/2016 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic) y texto siguientes:

"REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DEL DELITO. CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE DERIVAN DE SU NATURALEZA CIVIL. A pesar del carácter de sanción pública que tiene la reparación del daño en materia penal, es importante no caracterizarla como una pena, esencialmente porque no le son aplicables los principios del derecho penal, como son el principio de exacta aplicación de la ley y el mandato de taxatividad. Ello lleva a deslindar la imposición de las penas corporales de la cuantificación de la reparación y a que el Juez resuelva atendiendo a la naturaleza civil de los daños. Así, mientras que la fijación de la



pena debe realizarse atendiendo al grado de culpabilidad del sujeto, la cuantía de la reparación, por el contrario, debe venir determinada por la entidad del daño. Otra consecuencia relevante que deriva de la naturaleza civil de la reparación del daño, es que la misma debe ser justa e integral, dado que estos principios constitucionales aplican a la figura con independencia del código o legislación en la que se encuentre regulada. Asimismo, en tanto su naturaleza es eminentemente civil, puede acudirse a la legislación en la materia para interpretar el contenido y alcance de dicha reparación.'

"Es así que, la razón por la que la reparación del daño se contiene en el derecho punitivo, no es porque se trate de una institución penal, tal como lo explicó el intérprete constitucional en el amparo directo en revisión 4646/2014, donde refirió que dicha circunstancia acontecía a merced de que el legislador pretendía evitarle a la víctima la necesidad de instaurar un juicio civil por daños, por lo que instituía a su favor la vía penal, a fin de reparar de manera simultánea a la sentencia, los daños y perjuicios que se hubieren generado con el hecho delictuoso, sin que ello implique que su naturaleza deje de ser civil.

"Desde esa perspectiva es que se puede acudir a la normativa civil a fin de definir el alcance de la reparación del daño dentro de un juicio penal, lo cual tiene lógica, pues incluso, como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si no se reparan los daños conforme a los parámetros establecidos en materia civil, se puede acudir a esta vía a reclamarla, tal como se ve en la jurisprudencia 43/201413 (sic), que establece:

"RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. POR REGLA GENERAL ES IMPROCEDENTE SI YA SE CUBRIÓ LA INDEMNIZACIÓN DETERMINADA EN UN PROCESO PENAL PARA REPARAR EL DAÑO. **Una vez que en un proceso penal se ha condenado a la reparación del daño, por regla general no se puede demandar posteriormente en un proceso civil desvinculado del proceso penal la responsabilidad objetiva del propio inculcado o de un tercero**, toda vez que en ambos casos la responsabilidad civil que se reclama en ese segundo proceso es con motivo de la misma acción y el mismo daño. En este sentido, debe señalarse que **la responsabilidad civil subjetiva derivada de un delito no tiene una «naturaleza distinta» a la responsabilidad civil objetiva**. No obstante, en el supuesto antes señalado, **excepcionalmente podrá acudirse a la**



vía civil cuando pueda apreciarse claramente que la legislación civil permite una mayor amplitud indemnizatoria en comparación con la legislación penal, de tal manera que la acción de reparación de daño en la vía civil pueda dar lugar a un mayor beneficio económico como resultado de una regulación más favorable para la víctima de la cuantificación del daño. Desde luego, dicha excepción no implica que en este supuesto el ofendido pueda hacer exigible la reparación del daño en la vía civil de manera completamente autónoma. La cantidad que eventualmente se conceda por concepto de reparación del daño en el proceso civil deberá descontar la indemnización que se haya cubierto con motivo de la condena decretada en el proceso penal.' (énfasis añadido).

"Además, se precisó que en armonía con la teoría trazada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede afirmar que el Código Penal del (sic) Estado de Nuevo León, sigue esa línea discursiva, esto es, reconoce la verdadera naturaleza de la reparación del daño como consecuencia civil de un ilícito penal.

"Es así, que dicho principio se trata de una piedra angular en el tema, que irradia la interpretación del resto de las normas de esa legislación, por lo que toda interpretación de este ordenamiento tratándose de la reparación del daño, debe partir como punto de referencia, de que se debe buscar aquella hermenéutica que reconozca su naturaleza civil.

"En ese sentido, se estableció que el artículo 136 del Código Penal para el Estado, que establece la prescripción de las sanciones que no tengan temporalidad, no es aplicable al caso de la reparación del daño, como figura de naturaleza civil.

"Lo anterior, se dijo, es acorde con el artículo 148 de la misma normatividad, el cual al establecer que la extinción prevista en este título no afecta a las responsabilidades, esto es la reparación de daños y perjuicios, hace referencia a que las causas que extinguen tanto la pretensión punitiva como la potestad ejecutiva, en su conjunto, no son aplicables a la reparación del daño, más aún, porque al encontrarse en el capítulo único, se trata de un parámetro aplicable a todo el título.



"Para justificar la conclusión apuntada, se realizó una interpretación sistemática de los artículos que han sido expuestos, y se llegó a la conclusión de que la prescripción establecida en el Código Penal del Estado, en los artículos 136 y 148, no es aplicable para la reparación del daño, mientras que la ley que regula su extinción se trata del código civil adjetivo estatal.

"Con base en las anteriores consideraciones, es dable afirmar que en el caso, tal y como lo afirmaron las autoridades recurrentes, el Magistrado responsable no partió de una premisa inexacta al emitir la resolución reclamada donde revocó la resolución de primer grado y declaró improcedente el incidente de prescripción de reparación del daño.

"Lo anterior se obtiene del análisis de la sentencia que constituye el acto reclamado, donde se observa que la Sala responsable de manera fundada y motivada adujo que en razón a que los códigos sustantivo y adjetivo penales del Estado no presentan un dispositivo que señale cuál es el plazo que deberá transcurrir para que prescriba el derecho a la reparación del daño derivado de un delito, devenía admisible y necesario acudir a la legislación civil.

"Determinación a la que arribó al establecer que el Código Penal del Estado estatuye en su artículo 136 que las sanciones no sujetas a término prescriben en dos años; sin embargo, dicha disposición no resultaba aplicable tratándose de la reparación del daño, pues el legislador local ubicó a este concepto en una categoría distinta a la de las sanciones, esto es, como consecuencia jurídica de responsabilidad, que si bien son figuras equiparadas, su regulación, conceptualización y naturaleza son distintas.

"Argumentos los anteriores que, con base en lo expuesto, no resultan inexactos, contrario a ello fue correcta la determinación adoptada por el tribunal de alzada al distinguir entre sanción, entendida ésta como la pena impuesta por la comisión de un delito y, la reparación del daño, como consecuencia jurídica para resarcir al sujeto pasivo del daño sufrido, por lo cual de manera acertada reconoció a esta última su naturaleza eminentemente civil.

"En ese orden de ideas, es claro que resultan fundados los agravios aducidos, por lo que procede revocar la sentencia impugnada y, en términos de



la fracción VI del artículo 93 de la Ley de Amparo, enseguida se estudiarán los conceptos de violación hechos valer por el quejoso en su demanda de amparo."

C. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de revisión **153/2019**, sostuvo lo siguiente:

"SEXTO.—Son infundados los agravios formulados por el quejoso recurrente así como por su defensora pública federal, ***** comisionada al Juzgado Sexto de Distrito en Materia Penal en el Estado, como se indica en la presente resolución.

"El quejoso *****, así como su defensora pública federal *****, comisionada al Juzgado Sexto de Distrito en Materia Penal en el Estado, interpusieron sus respectivos recursos de revisión en contra de la resolución constitucional de cinco de junio de dos mil diecinueve emitida en el amparo indirecto 567/2018 del índice del Juzgado Sexto de Distrito en Materia Penal en el Estado, en la cual, por una parte se sobreseyó en el juicio por lo que hizo al acto reclamado al Juez de Ejecución de Sanciones Penales; y negó el amparo al quejoso respecto al acto consistente en la resolución de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho emitida en el toca de apelación en artículo (sic) ***** del índice del Magistrado de la Décima Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado, por medio de la cual confirmó la de primer grado emitida por el Juez de Ejecución de Sanciones Penales el veintiséis de junio de dos mil dieciocho en la carpeta de ejecución ***** que declaró improcedente la controversia sobre prescripción de la reparación del daño.

"Ahora bien, debe señalarse que es correcto y, por tanto, debe subsistir el citado sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito del conocimiento, puesto que al rendir tal autoridad su informe con justificación, ésta no manifestó que realizara actos de ejecución y tampoco que el quejoso hubiera señalado expresamente qué actuación realizó la Juez de Ejecución de Sanciones Penales en cumplimiento a lo determinado por la autoridad responsable ordenadora.

"En consecuencia, y como la parte quejosa, aquí recurrente, no desvirtuó lo anterior con elemento de prueba alguno, lo que procedía era, como acerta-



damente lo determinó el a quo, sobreseer en el juicio de garantías respectivo, en relación a tal acto reclamado, con fundamento en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo.

"Además de que la procedencia del juicio de garantías es un presupuesto procesal que debe estudiarse por el juzgador aun de oficio, antes de examinar las cuestiones de fondo de la controversia constitucional, lo aleguen o no las partes, de conformidad con lo que establece el artículo 62 de la Ley de Amparo.

"Tienen aplicación al caso las jurisprudencias 814 visible a fojas quinientos cincuenta y tres, Tomo IV, Materia Común del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1995; 940 consultable en la página mil quinientos treinta y ocho, Segunda Parte, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de los años 1917-1988; y en la tesis visible en la hoja treinta y cinco, del Volumen XCIII del *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, que respectivamente señalan:

"IMPROCEDENCIA. CAUSALES DE, EN EL JUICIO DE AMPARO. Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.'

"IMPROCEDENCIA. Sea que las partes la aleguen o no, debe examinarse previamente la procedencia del juicio de amparo, por ser esa cuestión de orden público en el juicio de garantías.'

"IMPROCEDENCIA, ES DE ORDEN PÚBLICO. La improcedencia en los juicios de amparo en revisión es una cuestión de orden público que puede examinarse de oficio.'

"Por otro lado, el Juez de Distrito determinó negar al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal por cuanto hizo a la resolución de dieciséis de octubre de dos mil dieciocho emitida en el toca de apelación en artículo (sic) ***** del índice del Magistrado de la Décima Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado, por medio de la cual confirmó la de primer grado emitida



por el Juez de Ejecución de Sanciones Penales el veintiséis de junio de dos mil dieciocho en la carpeta de ejecución ***** que declaró improcedente la controversia sobre prescripción de la reparación del daño. Para ello basó su decisión esencialmente en que:

"- La Jueza Ejecutora de Sanciones Penales en el Estado, con sede en esta ciudad, al momento de emitir la determinación materia de la resolución de apelación que constituye el acto reclamado, consideró que el artículo 45 Bis del código represivo estatal, señala que son consecuencias jurídicas de responsabilidad por la comisión del delito: I. Sanciones; II. Medidas de seguridad; y, III. Reparación del daño y perjuicio; que luego, indicó que el numeral 46 de la referida legislación, establece cuáles son las sanciones, sin que mencionara expresamente la reparación del daño; y precisó la juzgadora de trato, que la defensora pública del aquí quejoso no estaba en lo correcto al pretender que se aplicara a su defendido el artículo 136 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, que dice: 'la multa prescribe en dos años; en igual forma prescriben las sanciones no sujetas a término. Las demás sanciones prescriben por el transcurso de un periodo igual al que debían durar y una cuarta parte más, pero nunca excederán de sesenta años'; ello, pues afirmó que la reparación del daño no es una sanción, sino una consecuencia jurídica del delito, y por ende, no le era aplicable el numeral en comento.

"- Que tal autoridad de primer grado igualmente expuso que la reparación del daño, es un derecho humano de las víctimas a que las consecuencias del delito les sean reparadas; luego, indicó que el dispositivo legal 148 de la legislación sustantiva aplicable establece: 'La prescripción de la responsabilidad a la que se refiere este capítulo no corre sino hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada. Las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, no se extienden a las responsabilidades a que se refiere este capítulo.' Precizando que el capítulo a que se refiere ese numeral es el relativo a la reparación del daño; **y apuntó que para determinar cuándo prescribe el derecho a la reparación del daño debía acudir al artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles**, que dice: 'La acción para pedir la ejecución de una sentencia, laudo, convenio judicial o extrajudicial resultado de los mecanismos alternativos para la solución de controversias o transacción judicial prescribirá



a los diez años, contados desde el día en que se venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y sentenciado.'

"- De manera que, la acción para pedir la reparación del daño prescribe en diez años; señaló que el plazo respectivo empezó a correr el trece de noviembre de dos mil quince, en que se notificó a la parte ofendida la sentencia de condena, por ende, no había prescrito el pago de la reparación del daño.

"- Y que en sus agravios esgrimidos contra la resolución del Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado, la defensora pública expresó que la reparación del daño era una sanción no sujeta a término; que ha transcurrido el término establecido en el artículo 136 del Código Penal para el Estado de Nuevo León para que proceda la prescripción de la sanción al pago de la reparación del daño, dado que la parte ofendida fue notificada de la sentencia que condenó a su defendido, desde el trece de noviembre de dos mil quince; que se aplicó incorrectamente contra su defendido el artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, cuando era un procedimiento meramente penal. Que en caso de que la parte ofendida pretendiera hacer efectiva la reparación del daño, lo podría hacer mediante un juicio civil, considerando aplicable la tesis de rubro: 'REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA PENAL. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).'

"Mientras que en la resolución de apelación que se interpuso en contra de tal resolución, y que constituye propiamente el acto reclamado, el Magistrado responsable determinó confirmar la misma, considerando que los agravios formulados por la parte recurrente eran infundados e inoperantes; estos últimos porque la recurrente no argumentó en relación con las consideraciones de la Jueza de primer grado en cuanto a que el Código Penal para el Estado de Nuevo León, no podía aplicarse en el caso concreto, pues a su parecer, ese concepto (reparación del daño), no se consideraba como una sanción aplicable por la comisión de un delito al no estar contemplada por el artículo 46 del código represivo en comento y que se trataba de una consecuencia jurídica de responsabilidad penal de acuerdo con el diverso 45 Bis, fracción III, de ese ordenamiento; concluyendo que para decretar la prescripción de la condena en la reparación del daño, debería estarse a lo dispuesto por el artículo 479 del



Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León, que establece un término de diez años para que aquélla opere.

"- Por lo que la responsable refirió que la defensora del quejoso debió argumentar contra esas consideraciones y, por ende, sus agravios eran inoperantes.

"- También consideró infundado que la defensa considerara aplicable la jurisprudencia, de rubro: 'REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA PENAL. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).', pues refirió que tal criterio contenía lineamientos para determinar a partir de qué momento empezaba a contar el término para la prescripción de la sanción relativa a la reparación del daño, tema que consideró diverso al que analizó. Y concluyó que al no advertir transgresión a los derechos fundamentales de la parte reo, se confirmaba la determinación apelada.

"- Así, en la resolución constitucional recurrida, se estimó que lo resuelto por el Magistrado responsable, no resultó transgresor de derechos sustantivos del quejoso.

"- Y para mayor abundamiento, se indicó que la resolución combatida no afectaba derechos fundamentales del quejoso, dado que la reparación del daño, ha sido elevada a la categoría de derecho fundamental, así se desprende del texto del artículo 20 constitucional que en su parte conducente, dice: 'De los derechos de la víctima o del ofendido: Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.'

"- Que nuestro Máximo Tribunal interpretó que la víctima tiene a su favor ese derecho sustantivo, el que quedó incorporado a raíz de la reforma al artículo 1o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011; señalando que las autoridades en el ámbito de sus competencias deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, para lo cual se consideró necesario incorporar a la Ley Fundamental los derechos humanos



previstos en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Así, a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, el derecho a una reparación integral o justa indemnización ante la vulneración de derechos fundamentales, previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano.

"- Consideraciones que forman parte de la tesis 1a. CXCIV/2012 (10a.), sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Décima Época, registro: 2001744, consultable en la página 522 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012, materia constitucional, de rubro: 'REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.'

"- Que igualmente, nuestro máximo intérprete constitucional indicó que ese derecho no debe restringirse innecesariamente; entendiendo que lo que se pretende es 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, ello con base en la tesis 1a./J. 31/2017 (10a.) sustentada por la Primera Sala de Nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Décima Época, registro: 2014098, consultable en la página 752 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, materias constitucional y penal, de rubro (sic): 'DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE.'

"- Que la reparación del daño es un derecho fundamental; y en la vía penal tiene una función dual, ya que por un lado, cumple con una función social en su carácter de pena y, por otro, satisface una función privada, al reconocer una responsabilidad civil extracontractual de carácter subjetivo a cargo del delincente en relación con la víctima; así, la reparación del daño, si bien implica una



pena o sanción, no elimina su finalidad primordial, ya que en su génesis, la reparación del daño, es una institución de naturaleza civil, la cual tiene un punto de contacto con la materia penal, en la circunstancia de que el hecho que la genera, también constituye un delito; ello conforme a la tesis CXIX/2016 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1141 del Libro 29, Tomo II, abril de 2016, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro: 2011482, de rubro (sic): 'REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE UN DELITO. SU NATURALEZA CIVIL.'

"- Y que bajo ese contexto, aunque la reparación del daño cumple una función de sanción, ello no involucra que se trate de una pena igual a las establecidas por el código punitivo sustantivo aplicable, tales como la sanción corporal o la multa, ya que conserva su naturaleza eminentemente civil, por lo que no le son aplicables ciertas reglas del derecho penal, mientras que su interpretación puede partir de las normas relativas a la normativa civil, conforme al criterio contenido en la tesis 1a. CXXII/2016, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1142, del Libro 29, Tomo II, abril de 2016, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro: 2011483, de rubro (sic): 'REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DEL DELITO. CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE DERIVAN DE SU NATURALEZA CIVIL.'

"- Y que en ese orden de ideas, el Código Penal para el Estado de Nuevo León reconocía la verdadera naturaleza de la reparación del daño como consecuencia civil de un ilícito penal, al establecer en su artículo 45 Bis, que una consecuencia jurídica de responsabilidad por la comisión del delito es, la reparación del daño, la que ya se dijo sí es una pena pública, pero a la que no le son aplicables ciertas reglas de la legislación penal; por lo que el artículo 136 del Código Penal para el Estado, que establece la prescripción de las sanciones que no tengan temporalidad, no es aplicable al caso de la reparación del daño, por así disponerlo la propia legislación penal.

"- Que al efecto, el artículo 148 del mismo cuerpo normativo, establece que las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, no se extienden a las responsabilidades a que se refiere ese capítulo, el cual se titula: 'RESPONSABILIDAD PECUNIARIA DERIVADA DEL DELITO.', lo que quiere decir, que las



causas que extinguen tanto la pretensión punitiva como la potestad ejecutiva, en su conjunto, no son aplicables a la reparación del daño; por lo que se podía inferir que la prescripción de la acción penal y de la sanción no afectan la reparación del daño, situación que tiene lógica, en razón a que el hecho acontecido que fue considerado como delito y por el que fue sentenciada una persona pudo ocasionar daños a la parte ofendida que resintió la acción, los que deben ser reparados, situación reconocida y elevada a la categoría de derecho fundamental.

"- Y de esta manera, en caso de que las reglas establecidas en la legislación sustantiva penal permitan determinar que ha operado la extinción de la acción penal y de la sanción, ello no significa que el daño ocasionado ha desaparecido, de tal suerte, que no puede esfumarse el derecho humano a una reparación integral del daño ocasionado por el injusto, pues la naturaleza de la reparación del daño es de carácter civil.

"- En tales condiciones, si el artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles, dice: 'La acción para pedir la ejecución de una sentencia, laudo, convenio judicial o extrajudicial resultado de los mecanismos alternativos para la solución de controversias, o transacción judicial prescribirá a los diez años, contados desde el día en que se venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y sentenciado.'—Entonces, si la reparación del daño deriva de una sentencia en la que fue condenado el quejoso a otorgarla, era claro que conforme a lo dispuesto en el numeral en cita prescribirá en diez años la acción para pedir su ejecución.

"En tal orden de ideas, al no advertirse transgresión a los derechos humanos del aquí quejoso se procedió a negarle al quejoso el amparo que solicitó contra la citada resolución reclamada.

"En contra de lo anterior el quejoso *****", así como su defensora pública federal *****", comisionada al Juzgado Sexto de Distrito en Materia Penal en el Estado, interpusieron sus respectivos recursos de revisión, en los cuales expresaron los agravios ya transcritos, los cuales se analizarán conjuntamente, puesto que esencialmente combaten con sus argumentos que:



"- Sí opera la prescripción de la sanción pecuniaria relativa al pago de la reparación del daño impuesta al suscrito mediante la ejecutoria de fecha 4 cuatro de mayo de 2015 dos mil quince por el Magistrado de la hoy extinta Décimo Segunda Sala Unitaria Penal del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, quien dictó sentencia condenatoria en el toca de apelación en definitiva ***** , derivado del proceso penal ***** , seguido en contra del aquí quejoso por el delito de fraude, donde se impuso también una pena privativa de libertad de 5 cinco años de prisión, multa de 50 cincuenta cuotas equivalente a \$2,267.50 dos mil doscientos sesenta y siete pesos con cincuenta centavos M.N., y pago a la reparación del daño por la cantidad de \$10'614,512.00 diez millones seiscientos catorce mil quinientos doce pesos M.N. en favor de la persona moral denominada ***** .

"- Que dicha resolución fue notificada al apoderado legal de la persona moral ***** , el trece de noviembre de dos mil quince; por lo que a la fecha del planteamiento de la controversia relativa a la prescripción de la reparación del daño ante el Juzgado de Ejecución de Sanciones Penales del Estado (doce de marzo de dos mil dieciocho) y adhesión al mismo por parte de su defensa (seis de abril de dos mil dieciocho, y de la audiencia en la que se resolvería la controversia ante la autoridad de ejecución (trece de junio de dos mil dieciocho) ya habían transcurrido más de dos años de notificada la parte que tenía derecho a reclamar el pago de la reparación del daño; y que la víctima tiene derecho a una reparación del daño integral; sin embargo, tal prerrogativa en su favor tiene fecha de preclusión y éste es el plazo de dos años, conforme lo dispone la ley de la materia (penal), mismo que aprecia en exceso transcurrido, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 136 del Código Penal del Estado.

"- La autoridad responsable se centró en el argumento referente a que la condena de reparación del daño prescribe en el término de diez años, conforme al artículo 479 de la ley adjetiva civil; pero pasó por alto que el segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene el principio pro-persona, el cual exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la propia Carta Magna y con los tratados internacionales de los que México es Parte, de forma que favorezcan ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del citado criterio



hermenéutico, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia y que, ante la existencia de varias posibles soluciones a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

"- Que el tema de la prescripción de la reparación del daño debe ser regido por los arábigos 122, 123, 136 y 148, 46 Bis y 46 del Código Penal del (sic) Estado de Nuevo León.

"- Además que considera desacertada la interpretación que se proporcionó al concepto de reparación del daño (lo cual se aprecia en el contenido de la sentencia recurrida); ya que, contrario a lo señalado por la autoridad federal de Distrito, aunque el artículo 46 del multicitado Código Penal del Estado no incluya la reparación del daño como una sanción; dicho concepto tiene el carácter conocido de pena pública y general para todos los delitos, lo que se traduce en una sanción pecuniaria, al consistir en la obligación expuesta al delincuente de restablecer y resarcir los perjuicios derivados del delito por el que fue condenado.

"- Que el Juez Federal estuvo en el error al compartir la opinión del tribunal de alzada en el apartado en el que apreció que, para determinar el plazo de la prescripción de la acción para ejecutar una sentencia de condena al pago de reparación del daño la autoridad de ejecución atendió al mandamiento civil, en su ordenamiento procesal, específicamente a lo dispuesto en el artículo 479 que estipula el plazo de diez años para que prescriba el derecho a ejecutar o ejercer una acción derivado de lo resuelto en una sentencia; a lo que el recurrente señala que se opone dado que insiste en que la reparación del daño se encuentra catalogada como una consecuencia jurídica acorde al numeral 45 Bis del código punitivo estatal, lo que no puede significar que deje de ser una pena.

"- En el concepto de reparación del daño no son aplicables los numerales de la legislación de la materia civil, toda vez que éstos se refieren a las obligaciones que nacen de los actos ilícitos o contrarios a las buenas costumbres, que producen algún daño, pero no a los que derivan de un delito.

"- Que en la en la (sic) actualidad el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal de este Circuito Judicial se ha pronunciado (amparo indirecto en revisión



27/2019, derivado del juicio de amparo indirecto 615/2018 del que conoció el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Penal del Estado de Nuevo León), en el sentido de que al analizar la materia de la prescripción ésta debe ceñirse a lo dispuesto por los artículos 136 y 148 del Código Penal del (sic) Estado de Nuevo León y no conforme a la legislación civil.

"Así, los agravios expuestos por los recurrentes, en los que en síntesis señalan que la reparación del daño en el caso estaba prescrita, que el plazo para ello es de dos años, y que no se puede remitir a la ley adjetiva civil para ello, son infundados.

"Lo anterior es así porque, como acertadamente se indicó en la resolución constitucional recurrida, y a su vez se avaló en el acto reclamado, la condena a la reparación del daño establecida en la legislación penal local no es imprescriptible pero le son aplicables las reglas de la prescripción que dispone la legislación civil, a partir de las cuales se debe realizar el cómputo respectivo.

"Ahora bien, en sus agravios, los recurrentes consideran que el derecho a reclamar la reparación del daño, era computable en términos de lo establecido en los artículos 136 y 148 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, que dicen lo siguiente:

"Artículo 136. La multa prescribe en dos años; en igual forma prescriben las sanciones no sujetas a término. Las demás sanciones prescriben por el transcurso de un periodo igual al que debían durar y una cuarta parte más, pero nunca excederán de sesenta años.'

"Artículo 148. La prescripción de la responsabilidad a la que se refiere este capítulo no corre sino hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada.

"Las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, no se extienden a las responsabilidades a que se refiere este capítulo.'

"Esto es, que la parte ofendida puede pedir en el lapso de dos años la ejecución de la sentencia, ya que por cuanto a la condena por dicho concepto,



no existe un término especial y debe remitirse al señalado para la prescripción de la sanción por multa, conforme al artículo citado en primer término.

"Destacó además, que deberá tomarse como punto de partida para el cómputo correspondiente, la fecha de la notificación a la parte afectada de la sentencia ejecutoria que condenó por tal concepto al quejoso, esto es, el trece de noviembre de dos mil quince, que fue cuando se le notificó a la parte ofendida la sentencia de apelación de cuatro de mayo de dos mil quince en el toca penal *****.

"Ahora bien, contrario a lo expuesto por los recurrentes, y como de manera acertada se indicó en la resolución constitucional recurrida, la naturaleza de la reparación del daño establecida en materia penal, ha sido desarrollada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha definido una postura sobre el tema, en la tesis CCXVI/2016, publicada en la página 512 del Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, materia constitucional, Décima Época, registro: 2012445, que dice lo siguiente:

"REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA PENAL. SU NATURALEZA JURÍDICA CONFORME AL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. La reparación del daño en materia penal es una sanción pecuniaria que el juzgador debe imponer al individualizar la pena al sujeto activo del delito, de conformidad con el artículo 30 del Código Penal para el Distrito Federal, que prevé el catálogo de penas, entre las que se encuentran las sanciones pecuniarias. A su vez, de los numerales 37, 42 a 45 y 47 del código citado, se advierte que entre las sanciones pecuniarias se ubica la reparación del daño, así como su naturaleza jurídica y la forma en que el Juez de proceso debe fijarla al individualizar la pena. Así, la reparación del daño en materia penal constituye una «pena» o «sanción pública» impuesta al gobernado o imputado mediante una sentencia y, por ende, al incluirse dicha figura dentro del derecho penal, su determinación y cuantificación deben regirse por los principios de integralidad, efectividad y proporcionalidad aplicables a la materia. En efecto, la reparación del daño en la vía penal tiene una comprensión dual pues, por un lado, satisface una función social, en su carácter de pena y, por otro, satisface una función privada, al contribuir a resarcir la afectación ocasionada a la víctima u ofen-



dido del delito, con motivo de su comisión, lo que trae, a su vez, para el agente del delito, una responsabilidad civil extracontractual de carácter subjetivo que, por imperativo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, necesariamente debe dar lugar a una reparación del daño en el proceso penal. Lo anterior, independientemente de si la víctima u ofendido decide ejercer una acción particular, en virtud de que ambas reparaciones (aun con un mismo origen) son autónomas y pueden subsistir una y otra, pues la responsabilidad civil (objetiva y subjetiva) nacida de la comisión de un ilícito penal no cesa porque dicha conducta se haya sancionado mediante la aplicación del derecho punitivo, antes bien, subsiste con sujeción a las reglas del derecho civil, ya que aun cuando ambas pudieron tener el mismo origen, su naturaleza es distinta.'

"Conforme a su análisis, ha clarificado que la reparación del daño en la vía penal tiene una función dual, ya que por un lado, cumple con una función social, en su carácter de pena y, por otro, satisface una función privada, al reconocer una responsabilidad civil extracontractual de carácter subjetivo a cargo del delincuente en relación con la víctima.

"Este último punto es importante, ya que siguiendo la línea discursiva del intérprete constitucional, **a pesar de que la reparación del daño implica una pena o sanción, ello no elimina su finalidad primordial, ya que en su génesis la reparación del daño, se trata de una institución de naturaleza civil**, la cual tiene un punto de contacto con la materia penal, en la circunstancia de que el hecho que la genera, también constituye un delito.

"Ello conforme a la tesis CXIX/2016, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1141 del Libro 29, Tomo II, abril de 2016, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro: 2011482, que dice lo siguiente:

"REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE UN DELITO. SU NATURALEZA CIVIL. Existe una postura casi unánime sobre la naturaleza civil de la reparación del daño derivada de la comisión de un delito prevista en los códigos penales, de acuerdo con la cual, su fundamento sería el mismo que el de la responsabilidad aquiliana. Ahora bien, la reparación del daño en materia penal



satisface tanto una función social, en su carácter de pena o sanción pública, como una privada, en la medida en que también contribuye a resarcir los intereses de la persona afectada por la acción delictiva. En ese sentido, la reparación del daño implica una sanción pública o una pena, al cumplir una función social que es exigible de oficio por el Ministerio Público; sin embargo, ello no elimina su finalidad primordial, consistente en resarcir a las víctimas u ofendidos de un delito de las afectaciones a sus bienes jurídicos. Así, la denominada responsabilidad civil ex delicto constituye una parte de la responsabilidad civil extracontractual, la cual se caracteriza porque el hecho ilícito que la genera es también constitutivo de delito.'

"Es bajo ese contexto, que aunque la reparación del daño cumple una función de sanción, ello no involucra que se trate de una pena igual a las establecidas por el código punitivo sustantivo aplicable, tales como la sanción corporal o la multa, ya que conserva su naturaleza eminentemente civil, **por lo que no le son aplicables ciertas reglas del derecho penal, mientras que su interpretación puede partir de las normas relativas a la normativa civil**, conforme al criterio CXXII/2016, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en la página 1142, del Libro 29, Tomo II, abril de 2016, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, registro: 2011483, que dice lo siguiente:

"REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DEL DELITO. CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE DERIVAN DE SU NATURALEZA CIVIL. A pesar del carácter de sanción pública que tiene la reparación del daño en materia penal, es importante no caracterizarla como una pena, esencialmente porque no le son aplicables los principios del derecho penal, como son el principio de exacta aplicación de la ley y el mandato de taxatividad. Ello lleva a deslindar la imposición de las penas corporales de la cuantificación de la reparación y a que el Juez resuelva atendiendo a la naturaleza civil de los daños. Así, mientras que la fijación de la pena debe realizarse atendiendo al grado de culpabilidad del sujeto, la cuantía de la reparación, por el contrario, debe venir determinada por la entidad del daño. Otra consecuencia relevante que deriva de la naturaleza civil de la reparación del daño, es que la misma debe ser justa e integral, dado que estos principios constitucionales aplican a la figura con independencia del código o legislación en la que se encuentre regulada. Asimismo, en tanto su naturaleza



es eminentemente civil, puede acudirse a la legislación en la materia para interpretar el contenido y alcance de dicha reparación.'

"Es así que, la razón por la que la reparación del daño se contiene en el derecho punitivo, no es porque se trate de una institución penal, tal como lo explicó el intérprete constitucional en el amparo directo en revisión 4646/2014, donde refirió que dicha circunstancia acontecía a merced de que el legislador **pretendía evitarle a la víctima la necesidad de instaurar un juicio civil por daños**, por lo que instituía a su favor la vía penal, a fin de reparar de manera simultánea a la sentencia, los daños y perjuicios que se hubieren generado con el hecho delictuoso, **sin que ello implique que su naturaleza deje de ser civil.**

"Desde esa perspectiva es que contrario a lo aseverado por los recurrentes en sus agravios, sí se puede acudir a la normativa civil a fin de definir el alcance de la reparación del daño dentro de un juicio penal,⁴ lo cual tiene lógica, pues incluso, como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si no se reparan los daños conforme a los parámetros establecidos en materia civil, se puede acudir a esta vía a reclamarla, tal como se ve en la jurisprudencia 43/2014 de la Primera Sala, sustentada durante la Décima Época Judicial, registro: 2007292, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 478, que dice lo siguiente:

"RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. POR REGLA GENERAL ES IMPROCEDENTE SI YA SE CUBRIÓ LA INDEMNIZACIÓN DETERMINADA EN UN

⁴ Tesis 1a. CXXIII/2016 (10a.), sostenida por la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal de Justicia, en la Décima Época, registro: 2011488, contenida en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1146, que refiere:

"REPARACIÓN DEL DAÑO EN MATERIA PENAL. PARA DETERMINAR SU ALCANCE, EL JUZGADOR PUEDE ACUDIR A LA LEGISLACIÓN CIVIL O A LA DOCTRINA DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La reparación del daño tiene una misma naturaleza, independientemente del código en que se encuentre regulada. Así, con la finalidad de lograr una justa indemnización, el órgano jurisdiccional que esté conociendo de la reparación del daño en la vía penal, **puede acudir a la legislación civil**, o incluso a la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **en materia de responsabilidad civil, siempre que no exista una regla especial en la legislación penal**. Dicha remisión sólo resulta admisible -e incluso podría considerarse necesaria- para entender los principios que rigen la reparación de los daños, o bien, cuando no existan en la legislación penal parámetros suficientes con base en los cuales pueda determinarse la existencia del daño o su debida indemnización."



PROCESO PENAL PARA REPARAR EL DAÑO. Una vez que en un proceso penal se ha condenado a la reparación del daño, por regla general no se puede demandar posteriormente en un proceso civil desvinculado del proceso penal la responsabilidad objetiva del propio inculpado o de un tercero, toda vez que en ambos casos la responsabilidad civil que se reclama en ese segundo proceso es con motivo de la misma acción y el mismo daño. En este sentido, debe señalarse que **la responsabilidad civil subjetiva derivada de un delito no tiene una «naturaleza distinta» a la responsabilidad civil objetiva**. No obstante, en el supuesto antes señalado, **excepcionalmente podrá acudir a la vía civil cuando pueda apreciarse claramente que la legislación civil permite una mayor amplitud indemnizatoria en comparación con la legislación penal, de tal manera que la acción de reparación de daño en la vía civil pueda dar lugar a un mayor beneficio económico como resultado de una regulación más favorable para la víctima de la cuantificación del daño**. Desde luego, dicha excepción no implica que en este supuesto el ofendido pueda hacer exigible la reparación del daño en la vía civil de manera completamente autónoma. La cantidad que eventualmente se conceda por concepto de reparación del daño en el proceso civil deberá descontar la indemnización que se haya cubierto con motivo de la condena decretada en el proceso penal.'

"Ahora bien, en armonía con la teoría trazada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede afirmar que el Código Penal para el Estado, sigue esa línea discursiva, esto es **reconoce la verdadera naturaleza de la reparación del daño como consecuencia civil de un ilícito penal**.

"Es así, que dicho principio se trata de una piedra angular en el tema que irradia la interpretación del resto de las normas de esa legislación, por lo que toda interpretación de este ordenamiento tratándose de la reparación del daño, debe partir como punto de referencia, **de que se debe buscar aquella hermenéutica que reconozca su naturaleza civil**.

"Por lo anterior, se puede afirmar que el artículo 136 del Código Penal para el Estado, que establece la prescripción de las sanciones que no tengan temporalidad, **no es aplicable al caso de la reparación del daño, como figura de naturaleza civil**. Por lo que los agravios de los recurrentes en este sentido son infundados.



"Precisamente, ello es acorde con el **artículo 148** de la misma normatividad, el cual al establecer que la extinción prevista en ese título no afecta a las responsabilidades, esto es la reparación de daños y perjuicios, hace referencia a que las causas que extinguen tanto la pretensión punitiva como la potestad ejecutiva, en su conjunto, no son aplicables a la reparación del daño, más aún, porque al encontrarse en el capítulo único, se trata de un parámetro aplicable a todo el título.

"Por ende, de la interpretación sistemática de los artículos que han sido expuestos, se llega a la conclusión de que la prescripción establecida en el Código Penal para el Estado, en los artículos 136 y 148, no es aplicable para la reparación del daño, **mientras que la ley que regula su extinción se trata del Código Civil para el Estado**, el cual, como bien se indicó en la resolución constitucional recurrida, y fue avalado por la de apelación responsable al confirmar la de primera instancia, para determinar cuándo prescribe el derecho a la reparación del daño debía acudir al artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles, que dice:

"La acción para pedir la ejecución de una sentencia, laudo, convenio judicial o extrajudicial resultado de los mecanismos alternativos para la solución de controversias o transacción judicial prescribirá a los diez años, contados desde el día en que se venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y sentenciado.'

"De manera que, efectivamente, la acción para pedir la reparación del daño prescribe en diez años; y de acuerdo a lo expuesto en la audiencia respectiva, como lo expuso la Jueza de ejecución y así lo señaló también la propia defensora del quejoso, el plazo respectivo empezó a correr el trece de noviembre de dos mil quince, en que se notificó a la parte ofendida la sentencia de condena.

"En esa medida es evidente que no ha prescrito el pago de la reparación del daño, ya que no han transcurrido los diez años que la ley aplicable exige para ello, como se indicó previamente.

"A lo anterior ilustran las consideraciones de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión



4646/2014, en sesión de catorce de octubre de dos mil quince, que dicen lo siguiente:

"II. Naturaleza de la reparación de los daños derivados de los hechos delictivos, reclamable en el proceso penal.

"Se ha discutido ampliamente en la doctrina sobre la naturaleza civil o penal de la reparación derivada de los delitos prevista en los códigos penales. Sin embargo, actualmente existe una postura casi unánime sobre su naturaleza civil. Se dice que el deber de reparar los daños derivados del delito tiene una naturaleza estrictamente civil, de hecho su fundamento sería el mismo que el de la responsabilidad aquiliana, y el único motivo por el que queda contenida en los códigos penales es una razón histórica o práctica.

"El Tribunal Superior de España ha sostenido una postura similar, al considerar que aun cuando la reparación del daño se encuentra regulada en el Código Penal no pierde su naturaleza civil. En efecto, desde la resolución dictada en la sentencia 349/2009, la Sala Penal de dicho tribunal ha sostenido que 'la acción civil ex delicto no pierde su naturaleza civil por el hecho de ejercitarse en proceso penal'. En este sentido, dicho tribunal ha llegado a afirmar la existencia de una doctrina general, conforme a la cual el régimen de la reparación de los daños derivados del delito debe atender a los principios del derecho civil, siempre que no exista un especial precepto de naturaleza penal que limite o modifique su régimen.

"En el sistema mexicano, esta Primera Sala en la Novena Época, emitió diversos precedentes en los que caracterizó a la reparación del daño de las víctimas del delito como una pena pública. En la **contradicción de tesis 102/2000-PS**, se dijo por ejemplo, que una de las notas distintivas de la reparación del daño prevista en el Código Penal para el Distrito Federal entonces vigente era que dicha 'sanción pecuniaria adquiere el carácter de pena pública cuando se le impone al sentenciado y el de sanción civil cuando se trata de un tercero que conforme a la legislación penal también pudiera estar obligado a cubrirla.'

"Recientemente; sin embargo, en la resolución de la **contradicción de tesis 227/2013**, esta Primera Sala determinó que dicha "caracterización es incorrecta,



en razón de que el hecho de que la reparación del daño se reclame a través del ejercicio de la acción penal no excluye o elimina el carácter civil de la misma.

"La reparación del daño en materia penal satisface tanto una función social, en su carácter de pena o sanción pública, como una función privada, en la medida en que también contribuye a resarcir los intereses de la persona afectada por la acción delictiva. En efecto, puede decirse que la reparación del daño implica una sanción pública o una pena, en el sentido de que cumple una función social que se hace exigible de oficio por el Ministerio Público. Sin embargo, lo anterior no elimina el fin primordial de la reparación del daño, consistente en resarcir a las víctimas u ofendidos de un delito de las afectaciones a sus bienes jurídicos.

"Incluso en materia civil, esta Sala ha establecido el carácter social de la reparación de los daños al incorporar los denominados 'daños punitivos'. Considerando que debe ponderarse el grado de responsabilidad de quien cometió el daño con el objeto de establecer un reproche social hacia el ilícito, si esa punición no es dada, el reconocimiento de tal desaprobación prácticamente desaparece. Por tanto, la caracterización de la reparación económica de los daños como sanción social, no es propia del ámbito penal. 'El resarcimiento del daño contribuye de manera notable a los fines penales de prevención general y especial, y de ahí que se postule un acercamiento del derecho civil y del derecho penal.'

"La valoración de los daños y su correlativa reparación tienen una naturaleza propia, independiente a los códigos o legislaciones en que se encuentren regulados, penales, administrativas o civiles. En efecto, la naturaleza de una norma no puede hacerse depender del cuerpo legal en que se halle encuadrada sino de la esfera jurídica en que produce sus efectos.

"Así, **la denominada responsabilidad civil ex delito constituye una parte de la responsabilidad civil extracontractual y se caracteriza porque el acto ilícito que la genera es constitutivo de delito.** En tal sentido, para para (sic) determinar si es procedente la reparación, tienen que acreditarse los mismos elementos de la responsabilidad, no obstante el código que la regule, a saber:



a) el hecho ilícito; b) el daño; y, c) el nexo causal entre el hecho y el daño. Cada una de las legislaciones puede establecer diferencias de carácter procesal, o requisitos distintos para probar dichos elementos, así como formas de indemnización especiales.

"Así, la reparación de los daños derivados de un delito puede ser reclamada en diversas vías: **(i)** en la vía administrativa cuando el responsable sea el Estado; **(ii)** en la vía civil, tratándose de responsabilidad extracontractual derivada de un delito;⁵ y, **(iii)** en la vía penal, por solicitud del Ministerio Público dentro de la misma causa penal.

"En nuestro sistema penal, particularmente en el caso del Distrito Federal, al prever la reparación de los daños en la vía penal, el legislador pretendió evitarle a la víctima la necesidad de instaurar un juicio civil por daños. Así, optó por reparar de manera simultánea a la sentencia penal, los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado con el hecho delictuoso.

"El carácter disociado entre el establecimiento de las penas y las reparaciones económicas de los daños también pueden observarse a lo largo del Código Penal del Distrito Federal. Esta circunstancia se advierte, por ejemplo, de las normas relativas a la pena innecesaria (artículo 75); a la extinción de la pena (artículo 96); y el indulto (artículo 103). En todos estos casos, el legislador ha previsto la posibilidad de que el juzgador pueda prescindir de la imposición de la pena de prisión así como que la potestad para imponer las penas o medidas de seguridad se extinga. No obstante, la legislación penal expresamente prohíbe que a través de esas determinaciones se afecte a la reparación del daño.

"Las justificaciones anteriores llevan a concluir que a pesar de que la reparación de los daños derivados del delito se encuentre en el Código Penal del Distrito Federal, ello se debió a que el legislador pretendió ahorrarle tiempo y

⁵ Código Civil para el Distrito Federal. "Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."



recursos a la víctima, al evitarle el promover un juicio civil. Lo anterior, sin embargo, no cambia la naturaleza de la reparación, ni prescinde que ésta sea justa e integral, a efecto de que se subsanen debidamente las afectaciones a las víctimas.

"Ahora bien, ¿qué consecuencias derivan de la naturaleza civil de la reparación del daño en la vía penal?"

"A pesar del carácter de sanción pública que tiene la reparación del daño, es importante no caracterizarla como una pena, esencialmente porque **no le son aplicables los principios del derecho penal, como son el principio de exacta aplicación de la ley y el mandato de taxatividad**. Ello lleva a deslindar la imposición de las penas corporales de la cuantificación de la reparación y a que el Juez resuelva atendiendo a la naturaleza civil de los daños.

"Es importante precisar que aun cuando esta Primera Sala ha comenzado a abordar el tema de la naturaleza de la reparación del daño recientemente, ya desde el **amparo directo en revisión 55/2006** se había señalado que la reparación del daño se encuentra prevista en el Código Penal como una 'sanción autónoma a las penas del delito'. Circunstancia que hace patente que 'se cumple con la garantía de exacta aplicación de la ley penal, sin que para ello dicha sanción, necesariamente, requiera estar descrita en el artículo que prevea el delito en cuestión, ante la eventualidad de su imposición.'

"De dicho precedente pueden derivarse dos importantes consecuencias: (i) No es necesario que la reparación esté regulada en los términos estrictos que exige la materia penal, exacta aplicación de la ley, taxatividad, etcétera; y, (ii) que el monto de la indemnización es independiente a la pena corporal o al grado de responsabilidad que se establezca. Como se explicará, en la determinación de la reparación deben valorarse otros aspectos, además del grado de responsabilidad.

"Al encontrar su fundamento en la responsabilidad penal en la culpabilidad del sujeto, la medición de la pena debe realizarse atendiendo a la medida de la culpabilidad; la cuantía de la reparación, por el contrario debe venir determinada por la entidad del daño.



"Otra de las consecuencias relevantes de la naturaleza de la reparación de los daños, es que ésta **debe ser justa e integral**, dado que dichos principios aplican a la figura independientemente del código o legislación en que se encuentre regulada. Asimismo, en tanto que su carácter es civil, puede acudir a la legislación civil para interpretar el alcance de la figura.

"Incluso, al resolver la **contradicción de tesis 227/2013** esta Primera Sala señaló que una vez que en un proceso penal se ha condenado a la reparación del daño, por regla general no se puede demandar posteriormente en un proceso civil la reparación de ese mismo daño. No obstante, se consideró que cuando no se haya reparado a la víctima de manera suficiente, ésta podría acudir a la vía civil para reclamar la indemnización faltante. De dicho asunto derivó la jurisprudencia de rubro: 'RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. POR REGLA GENERAL ES IMPROCEDENTE SI YA SE CUBRIÓ LA INDEMNIZACIÓN DETERMINADA EN UN PROCESO PENAL PARA REPARAR EL DAÑO.'

"Sin que este Tribunal Colegiado tenga obligación legal de adoptar los criterios emitidos al respecto del tema por su homólogo de este Circuito; a más de que al respecto este órgano jurisdiccional se ha pronunciado sobre el tema en las ejecutorias emitidas al resolver los amparos en revisión 127/2018, 289/2018 y 1/2019, en donde se ha pronunciado en el sentido de que la condena a la reparación del daño establecida en la legislación penal local no es imprescriptible, pero le son aplicables las reglas de la prescripción que dispone la legislación civil, a partir de las cuales debe realizar el cómputo respectivo, como se indicó a la vez en la resolución constitucional recurrida, y se avaló por la autoridad responsable en la sentencia que constituye el acto reclamado, que confirmó la de primer grado en la que se realizó el cómputo prescriptivo con base en el ordenamiento civil para Nuevo León.

"Por lo que, resultan infundados los agravios expuestos por los recurrentes, en los que alegaron cuestiones relativas al momento en que prescribía la reparación del daño, tomando como base para ello el término de dos años que contempla el artículo 136 del Código Penal para el Estado de Nuevo León; cuestiones que resultan infundadas, dado que resulta fútil realizar el cómputo indicado por tales recurrentes, puesto que como se indicó en párrafos precedentes, la figura de la prescripción de la reparación del daño no debe compu-



tarse de conformidad con ese dispositivo legal, sino el de diez años previsto en el artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado.

"Y en tal medida, el citado arábigo 136 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, que establece la prescripción de las sanciones que no tengan temporalidad, **no es aplicable al caso de la reparación del daño, como figura de naturaleza civil.** Ello de conformidad con el numeral 148 del mismo ordenamiento penal, el cual al establecer que la extinción prevista en este título no afecta a las responsabilidades, esto es, la reparación de daños y perjuicios hace referencia a que **las causas que extinguen tanto la pretensión punitiva como la potestad ejecutiva, en su conjunto, no son aplicables a la reparación del daño,** más aún, porque al encontrarse en el capítulo único, se trata de un parámetro aplicable a todo el título.

"Y de la **interpretación sistemática de los artículos expuestos,** se concluye que la prescripción establecida en el Código Penal para el Estado, en los artículos 136 y 148, no es aplicable para la reparación del daño.

"Razones expuestas por este Tribunal Colegiado para considerar sustancialmente infundados los agravios del recurrente, por lo que procede confirmar la resolución constitucional y sobreseer por una parte y negar por otra el amparo al quejoso."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Para que exista una contradicción de tesis es preciso que los Tribunales Colegiados de Circuito 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; que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico y respecto del cual se hayan sustentado consideraciones divergentes; y, finalmente, que ello pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de la forma de resolver la cuestión jurídica que estuvo sometida a consideración de dichos órganos jurisdiccionales para determinar una solución unificada.



Así lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 72/2010, con número de registro digital: 164120, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁶

⁶ **Texto:** "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (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).



Conforme a lo anterior, este Pleno del Cuarto Circuito considera que se actualiza una contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, pues resolvieron cuestiones litigiosas en las que ejercieron su arbitrio judicial y efectuaron interpretaciones de manera diversa cada uno en relación con una misma cuestión o problemática jurídica, dando lugar a formas distintas de resolver los asuntos sujetos a su conocimiento.

Pues, el **Primer Tribunal** Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, en el recurso de revisión **27/2019**, sostuvo, en esencia, que la reparación del daño tiene naturaleza de sanción, en términos del artículo 46, inciso L, en relación con los diversos 136 y 148, todos del Código Penal para el Estado de Nuevo León, por lo que el cómputo para su prescripción debe analizarse bajo el contexto que prevé la citada codificación en sus numerales 136, 138 y 148.

En tanto que el **Segundo Tribunal** Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, en los recursos de revisión **177/2019** y **153/2019** consideró, medularmente, que la prescripción establecida en los artículos 136 y 148 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, no le era aplicable a la reparación del daño, dada su naturaleza civil, siendo la ley que regula su extinción, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León.

Luego, es evidente que hay una contradicción entre los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

QUINTO.—**Estudio de la contradicción de tesis.** Este Pleno del Cuarto Circuito estima que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que a continuación se define, coincidente, en esencia, con el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, conforme a las consideraciones siguientes:

En principio, cabe destacar que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, coinciden en que la resolución reclamada en vía de amparo, fue emitida por un Juez de Ejecución de Sanciones Penales del Estado, precisamente en la etapa de ejecución de sentencia condenatoria dictada en un proceso penal, en la que el eje central del tema se enfoca a determinar la procedencia o no de la prescripción de la condena a la reparación del daño.



La discrepancia de criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito se presenta, en la medida en que el **Primer Tribunal** Colegiado de Circuito considera, esencialmente:

- El artículo 45 Bis del Código Penal para el Estado de Nuevo León señala como consecuencias jurídicas de responsabilidad por la comisión del delito, a la reparación del daño y perjuicio. Mientras que el artículo 46 del mismo código, no señala expresamente a la reparación del daño como **sanción**, pero se ubica en el inciso L) de dicho precepto, en relación con los artículos 142 y 143 del mismo ordenamiento punitivo.

- Que la reparación del daño en materia penal es constitutiva de una **pena** o **sanción pública**, impuesta al gobernado mediante sentencia, de tal suerte que, al incluirse dentro del derecho penal, su determinación y cuantificación deben regirse por los principios de integralidad, efectividad y proporcionalidad aplicables a la materia (*penal*).

- La reparación del daño comparte con la **multa** como **sanción**, en su carácter de afectación pecuniaria, aquélla tiene un carácter autónomo.

- La reparación del daño tiene contenido económico-restaurativo, mas no privativo de libertad, se trata de una **sanción** no sujeta a término, pero sí supe-
ditada a prescribir en dos años conforme al artículo 136, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

Mientras que el **Segundo Tribunal** Colegiado de Circuito sostuvo, medularmente, que:

- Aunque la reparación del daño en materia penal cumple una función de **sanción**, no se trata de una **pena** igual a las establecidas en el código punitivo a la **sanción corporal** o **multa**, conserva su naturaleza eminentemente civil, por ello, no le son aplicables ciertas reglas del derecho penal, en su interpretación puede partir de normas relativas al derecho civil.

- La razón por la que la reparación del daño se contiene en el derecho punitivo, no es porque se trate de una institución penal, se pretende evitarle a la



víctima la necesidad de instaurar un juicio civil por daños, a fin de que simultáneamente a la sentencia penal se reparen los daños y perjuicios generados por el hecho delictivo, pero sin que su naturaleza deje de ser civil.

- Así, la prescripción establecida en los artículos 136 y 148 del Código Penal para el Estado de Nuevo León no son aplicables para la reparación del daño, debe acudir al Código de Procedimientos Civiles para dicha entidad federativa, concretamente, al artículo 479, para determinar que la acción para pedir la reparación del daño prescribe en diez años.

Expuestas las discrepancias de criterio, se procede a dilucidar las mismas, para lo cual, como preámbulo se trae a colación el origen de la reparación del daño en sede constitucional.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su promulgación en 1917 y hasta el 2000, no existía noción de **"reparación del daño"**, sino que su regulación se realizó en la legislación secundaria.

Cambió la situación paulatinamente con cuatro reformas constitucionales:

1. La de 21 de septiembre de 2000 que introdujo en el texto del artículo 20 constitucional, un apartado B, en el que se estableció un elenco mínimo de derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de delitos, uno de los cuales fue la facultad de solicitar una reparación del daño.

2. La de 14 de junio de 2002 que reformó el artículo 113 constitucional para adicionarle un segundo párrafo (*que actualmente se encuentra en la parte final del artículo 109*), para establecer que la responsabilidad del Estado por su actividad administrativa irregular es objetiva y directa, y da lugar al pago de una indemnización a favor de la persona que haya resentido el daño.

3. La de 18 de junio de 2008 en materia procesal penal que trasladó el catálogo de derechos de las víctimas y ofendidos al apartado C del artículo 20 constitucional, e incorporó en su fracción VII, el derecho a impugnar determinaciones del Ministerio Público que afecten la obtención de la reparación del daño.



4. La de 29 de julio de 2010 que introdujo en la Constitución Federal el fundamento de las acciones colectivas, dejando a la legislación secundaria la regulación de los mecanismos de reparación del daño.

Lo destacado de estas reformas estriba en que, la legislación secundaria desarrolló el contenido de las reparaciones o de la indemnización bajo una base eminentemente civil y con un contenido apoyado principalmente en la teoría de las obligaciones.

La anterior situación cambió con la reforma constitucional en esta materia, publicada el 10 de junio de 2011, la cual incluyó en el tercer párrafo de su artículo 1o. un catálogo de las obligaciones genéricas y los deberes específicos del Estado Mexicano en materia de derechos humanos, dentro de los cuales se reconoció la "reparación por violaciones a derechos humanos de manera integral o justa indemnización".

En ese sentido, se pronunció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CCCXXXVII/2018 (10a.), con número de registro digital: 2018805, de título y subtítulo: "REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. ORIGEN DE SU INCORPORACIÓN AL TEXTO CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE 10 DE JUNIO DE 2011."⁷

⁷ **Texto:** "En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su promulgación en 1917 y hasta el 2000, no existía noción de 'reparación del daño', sino que su regulación se realizó en la legislación secundaria. Esta situación cambió paulatinamente con las siguientes cuatro reformas constitucionales: (1) la de 21 de septiembre de 2000 que introdujo en el texto del artículo 20 constitucional, un apartado B, en el que se estableció un elenco mínimo de derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de delitos, uno de los cuales fue la facultad de solicitar una reparación del daño; (2) la de 14 de junio de 2002 que reformó el artículo 113 constitucional para adicionarle un segundo párrafo (que actualmente se encuentra en la parte final del artículo 109), para establecer que la responsabilidad del Estado por su actividad administrativa irregular es objetiva y directa, y da lugar al pago de una indemnización a favor de la persona que haya resentido el daño; (3) la de 18 de junio de 2008 en materia procesal penal que trasladó el catálogo de derechos de las víctimas u ofendidos al apartado C del artículo 20 constitucional, e incorporó en su fracción VII, el derecho a impugnar determinaciones del Ministerio Público que afecten la obtención de la reparación del daño; y (4) la de 29 de julio de 2010 que introdujo en la Constitución Federal el fundamento de las acciones colectivas, dejando a la legislación secundaria la regulación de los mecanismos de reparación del daño. Ante estas reformas, la legislación secundaria desarrolló el contenido de las reparaciones o de la indemnización bajo una base eminentemente civil y con un contenido apoyado principalmente en la teoría de las obligaciones. Esta situación cambió con la reforma constitucional en



Entonces, es viable establecer que, *de origen*, las legislaciones secundarias en materia penal avalando lo establecido en sede constitucional, acogieron la reparación del daño bajo una base eminentemente civil.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **contradicción de tesis 102/2000-PS**, de la que emergió la jurisprudencia **1a./J. 88/2001**,⁸ con número de registro digital: 188109, refirió como nota distintiva, que

esta materia, publicada el 10 de junio de 2011, la cual incluyó en el tercer párrafo de su artículo 1o. un catálogo de las obligaciones genéricas y los deberes específicos del Estado Mexicano en materia de derechos humanos, dentro de los cuales se reconoció la 'reparación por violaciones a derechos humanos'. Al respecto, el deber de 'reparar' tales violaciones no fue incluido en el dictamen original de reforma elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, sino que surgió hasta el dictamen suscrito el 7 de abril de 2010 por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, sin que la adición fuese objeto de cambios durante el resto del proceso de reforma constitucional. Para entender el concepto de 'reparación' incorporado a la Constitución, es importante señalar que el Senado invocó el concepto de 'reparación integral' desarrollado en el marco de las Naciones Unidas, partiendo de los 'principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.'. (Décima Época. Con número de registro digital: 2018805. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, materia constitucional, tesis 1a. CCCXXXVII/2018 (10a.), página 400).

⁸ "REPARACIÓN DEL DAÑO EN EL DELITO DE HOMICIDIO. PARA QUE SE CONDENE A ELLA BASTA QUE EL JUZGADOR TENGA POR ACREDITADA LA COMISIÓN DEL ILÍCITO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 del Código Penal para el Distrito Federal, la reparación del daño será fijada por los Jueces, de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso, también lo es que tratándose del delito de homicidio, al resultar claro que tal reparación no puede consistir en la devolución de la cosa obtenida con motivo del delito o en el pago de su precio, ni tampoco en el resarcimiento de los perjuicios ocasionados con su comisión, toda vez que, por una parte, es imposible restituir la vida de una persona y, por otra, ésta tampoco puede ser valuada económicamente por no encontrarse en el comercio, lo que, a su vez, trae como consecuencia que no sea viable que los beneficiarios o derechohabientes puedan exigir el lucro cesante por una falta de ganancia o de acrecentamiento patrimonial derivada de la muerte de la víctima, la aludida reparación debe circunscribirse al pago de una indemnización por los daños materiales o morales causados a que se refiere la fracción II del artículo 30 del propio código, siendo que es de reconocido derecho que los primeros sí pueden ser objeto de prueba, al revestir un contenido económico patrimonial y, por tanto, objetivo, mientras que los segundos, al no compartir esa misma naturaleza, deben sujetarse a reglas especiales de valoración. Ahora bien, si en este aspecto, el artículo 30, último párrafo, del mencionado código punitivo establece, de manera especial, que tratándose de delitos que afecten la vida, el monto de la reparación del daño no podrá ser menor del que resulte de aplicarse las disposiciones relativas de la Ley Federal del Trabajo, cuyos artículos 500 y 502 prevén una indemnización equivalente a dos meses de salario mínimo por



la reparación del daño prevista en el artículo 30 del Código Penal para el Distrito Federal, **era una sanción pecuniaria que adquiere el carácter de pena pública** cuando se le impone al sentenciado y, el de sanción civil cuando se trata de un tercero que conforme a la legislación penal también pudiera estar obligado a cubrirla.

También, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la diversa **contradicción de tesis 227/2013**, de la que derivó la jurisprudencia **1a./J. 43/2014 (10a.)**,⁹ con número de registro digital: 2007292, recapitulando lo anteriormente ponderado, consideró que **es incorrecta la caracterización** que había fijado en aquella contradicción de tesis, pues el hecho de que la repa-

gastos funerarios (daño material) y una cantidad adicional, equivalente a setecientos treinta días de salario mínimo, con la cual se pretende compensar el daño moral, es inconcuso que de manera imperativa obliga al juzgador en este tipo de delitos, a condenar a la reparación del daño, simplemente con tener por acreditada la Comisión del Delito de homicidio, por lo que, en principio, no es necesario que el Ministerio Público o los interesados aporten mayores pruebas para acreditar el daño causado, salvo en el caso de que consideren que los daños son superiores a los previstos en la legislación laboral, pues en este supuesto encontraría plena aplicación el principio general contenido en el primer párrafo del artículo 31 del Código Penal para el Distrito Federal, en relación con el primer párrafo del artículo 34 del propio ordenamiento legal, en virtud de que el aludido artículo 30, último párrafo, sólo establece una base mínima a la cual deberá sujetarse el juzgador para calcular el monto de la indemnización.". (Novena Época. Con número de registro digital: 188109. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 113).

⁹ "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. POR REGLA GENERAL ES IMPROCEDENTE SI YA SE CUBRIÓ LA INDEMNIZACIÓN DETERMINADA EN UN PROCESO PENAL PARA REPARAR EL DAÑO. Una vez que en un proceso penal se ha condenado a la reparación del daño, por regla general no se puede demandar posteriormente en un proceso civil desvinculado del proceso penal la responsabilidad objetiva del propio inculcado o de un tercero, toda vez que en ambos casos la responsabilidad civil que se reclama en ese segundo proceso es con motivo de la misma acción y el mismo daño. En este sentido, debe señalarse que la responsabilidad civil subjetiva derivada de un delito no tiene una 'naturaleza distinta' a la responsabilidad civil objetiva. No obstante, en el supuesto antes señalado, excepcionalmente podrá acudir a la vía civil cuando pueda apreciarse claramente que la legislación civil permite una mayor amplitud indemnizatoria en comparación con la legislación penal, de tal manera que la acción de reparación de daño en la vía civil pueda dar lugar a un mayor beneficio económico como resultado de una regulación más favorable para la víctima de la cuantificación del daño. Desde luego, dicha excepción no implica que en este supuesto el ofendido pueda hacer exigible la reparación del daño en la vía civil de manera completamente autónoma. La cantidad que eventualmente se conceda por concepto de reparación del daño en el proceso civil deberá descontar la indemnización que se haya cubierto con motivo de la condena decretada en el proceso penal.". (Décima Época. Con número de registro digital: 2007292, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 478).



ración del daño se reclame del ejercicio de la acción penal no excluye o elimina el carácter civil de la misma.

Posteriormente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el **amparo directo en revisión 4646/2014**,¹⁰ en sesión de catorce de octubre de dos mil quince, retomó el tema relativo a la naturaleza de la reparación de los daños derivada de los hechos delictivos, reclamable en el proceso penal, subrayando al respecto.

¹⁰ **"II. Naturaleza de la reparación de los daños derivados de los hechos delictivos, reclamable en el proceso penal.**

"Se ha discutido ampliamente en la doctrina sobre la naturaleza civil o penal de la reparación derivada de los delitos prevista en los códigos penales. Sin embargo, actualmente existe una postura casi unánime sobre su naturaleza civil. Se dice que el deber de reparar los daños derivados del delito tiene una naturaleza estrictamente civil, de hecho su fundamento sería el mismo que el de la responsabilidad aquiliana, y el único motivo por el que queda contenida en los códigos penales es una razón histórica o práctica.

"El Tribunal Superior de España ha sostenido una postura similar, al considerar que aun cuando la reparación del daño se encuentra regulada en el Código Penal no pierde su naturaleza civil. En efecto, desde la resolución dictada en la sentencia 349/2009, la Sala Penal de dicho tribunal ha sostenido que 'la acción civil «ex delicto» no pierde su naturaleza civil por el hecho de ejercitarse en proceso penal'. En este sentido, dicho tribunal ha llegado a afirmar la existencia de una doctrina general, conforme a la cual el régimen de la reparación de los daños derivados del delito debe atender a los principios del derecho civil, siempre que no exista un especial precepto de naturaleza penal que limite o modifique su régimen.

"En el sistema mexicano, sin embargo, esta Primera Sala en la Novena Época, emitió diversos precedentes en los que caracterizó a la reparación del daño de las víctimas del delito como una pena pública. En la **contradicción de tesis 102/2000-PS**, se dijo por ejemplo, que una de las notas distintivas de la reparación del daño prevista en el Código Penal para el Distrito Federal entonces vigente era que dicha 'sanción pecuniaria adquiere el carácter de pena pública cuando se le impone al sentenciado y el de sanción civil cuando se trata de un tercero que conforme a la legislación penal también pudiera estar obligado a cubrirla.'

"Recientemente; sin embargo, en la resolución de la **contradicción de tesis 227/2013**, esta Primera Sala determinó que dicha 'caracterización es incorrecta, **en razón de que el hecho de que la reparación del daño se reclame a través del ejercicio de la acción penal no excluye o elimina el carácter civil de la misma.**

"La reparación del daño en materia penal satisface tanto una función social, en su carácter de pena o sanción pública, como una función privada, en la medida en que también contribuye a resarcir los intereses de la persona afectada por la acción delictiva. En efecto, puede decirse que la reparación del daño implica una sanción pública o una pena, en el sentido de que cumple una función social que se hace exigible de oficio por el Ministerio Público. Sin embargo, lo anterior no elimina el fin primordial de la reparación del daño, consistente en resarcir a las víctimas u ofendidos de un delito de las afectaciones a sus bienes jurídicos.



El deber de reparar los daños derivados del delito tiene una naturaleza estrictamente civil, su fundamento sería el mismo que el de la responsabilidad aquiliana, el único motivo por el que queda contenida en los códigos penales es una razón histórica o práctica.

"Incluso en materia civil, esta Sala ha establecido el carácter social de la reparación de los daños al incorporar los denominados 'daños punitivos'. Considerando que debe ponderarse el grado de responsabilidad de quien cometió el daño con el objeto de establecer un reproche social hacia el ilícito, si esa punición no es dada, el reconocimiento de tal desaprobación prácticamente desaparece. Por tanto, la caracterización de la reparación económica de los daños como sanción social, no es propia del ámbito penal. 'El resarcimiento del daño contribuye de manera notable a los fines penales de prevención general y especial, y de ahí que se postule un acercamiento del Derecho Civil y del Derecho Penal'.

"La valoración de los daños y su correlativa reparación tienen una naturaleza propia, independiente a los códigos o legislaciones en que se encuentren regulados, penales, administrativas o civiles. En efecto, la naturaleza de una norma no puede hacerse depender del cuerpo legal en que se halle encuadrada sino de la esfera jurídica en que produce sus efectos.

"Así, la denominada responsabilidad civil ex delito constituye una parte de la responsabilidad civil extracontractual y se caracteriza porque el acto ilícito que la genera es constitutivo de delito. En tal sentido, para para (sic) determinar si es procedente la reparación, tienen que acreditarse los mismos elementos de la responsabilidad, no obstante el código que la regule, a saber: a) el hecho ilícito, b) el daño y c) el nexo causal entre el hecho y el daño. Cada una de las legislaciones puede establecer diferencias de carácter procesal, o requisitos distintos para probar dichos elementos, así como formas de indemnización especiales.

"Así, la reparación de los daños derivados de un delito puede ser reclamada en diversas vías: (i) en la vía administrativa cuando el responsable sea el Estado; (ii) en la vía civil, tratándose de responsabilidad extracontractual derivada de un delito; y, (iii) en la vía penal, por solicitud del Ministerio Público dentro de la misma causa penal.

"En nuestro sistema penal, particularmente en el caso del Distrito Federal, al prever la reparación de los daños en la vía penal, el legislador pretendió evitarle a la víctima la necesidad de instaurar un juicio civil por daños. Así, optó por reparar de manera simultánea a la sentencia penal, los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado con el hecho delictuoso.

"El carácter disociado entre el establecimiento de las penas y las reparaciones económicas de los daños también pueden observarse a lo largo del Código Penal del Distrito Federal. Esta circunstancia se advierte, por ejemplo, de las normas relativas a la pena innecesaria (artículo 75); a la extinción de la pena (artículo 96); y el indulto (artículo 103). En todos estos casos, el legislador ha previsto la posibilidad de que el juzgador pueda prescindir de la imposición de la pena de prisión así como que la potestad para imponer las penas o medidas de seguridad se extinga. No obstante, la legislación penal expresamente prohíbe que a través de esas determinaciones se afecte a la reparación del daño.

"Las justificaciones anteriores llevan a concluir que a pesar de que la reparación de los daños derivados del delito se encuentre en el Código Penal del Distrito Federal, ello se debió a que el legislador pretendió ahorrarle tiempo y recursos a la víctima, al evitarle el promover un juicio civil. Lo anterior, sin embargo, no cambia la naturaleza de la reparación, ni prescinde que ésta sea justa e integral, a efecto de que se subsanen debidamente las afectaciones a las víctimas.



Señaló el Alto Tribunal, que la reparación del daño implica una sanción pública o una pena, en tanto cumple una función social que se hace exigible de oficio por el Ministerio Público. No elimina el fin primordial de la reparación del daño, consistente en resarcir a las víctimas u ofendidos de un delito de las afectaciones a sus bienes jurídicos.

Enfatizó, el resarcimiento del daño contribuye de manera notable a los fines penales de prevención general y especial, y de ahí que se postule un acercamiento del Derecho Civil y del Derecho Penal.

Ahora bien, **¿qué consecuencias derivan de la naturaleza civil de la reparación del daño en la vía penal?**

"A pesar del carácter de sanción pública que tiene la reparación del daño, es importante no caracterizarla como una pena, esencialmente porque **no le son aplicables los principios del derecho penal, como son el principio de exacta aplicación de la ley y el mandato de taxatividad**. Ello lleva a deslindar la imposición de las penas corporales de la cuantificación de la reparación y a que el Juez resuelva atendiendo a la naturaleza civil de los daños.

"Es importante precisar que aun cuando esta Primera Sala ha comenzado a abordar el tema de la naturaleza de la reparación del daño recientemente, ya desde el **amparo directo en revisión 55/2006** se había señalado que la reparación del daño se encuentra prevista en el Código Penal como una 'sanción autónoma a las penas del delito'. Circunstancia que hace patente que 'se cumple con la garantía de exacta aplicación de la ley penal, sin que para ello dicha sanción, necesariamente, requiera estar descrita en el artículo que prevea el delito en cuestión, ante la eventualidad de su imposición'.

"De dicho precedente pueden derivarse dos importantes consecuencias: (i) No es necesario que la reparación esté regulada en los términos estrictos que exige la materia penal, exacta aplicación de ley, taxatividad, etcétera; y, (ii) que el monto de la indemnización es independiente a la pena corporal o al grado de responsabilidad que se establezca. Como se explicará, en la determinación de la reparación deben valorarse otros aspectos, además del grado de responsabilidad.

"Al encontrar su fundamento en la responsabilidad penal en la culpabilidad del sujeto, la medición de la pena debe realizarse atendiendo a la medida de la culpabilidad; la cuantía de la reparación, por el contrario debe venir determinada por la entidad del daño.

"Otra de las consecuencias relevantes de la naturaleza de la reparación de los daños, es que ésta **debe ser justa e integral**, dado que dichos principios aplican a la figura independientemente del Código o legislación en que se encuentre regulada. Asimismo, en tanto su carácter es civil, puede acudir a la legislación civil para interpretar el alcance de la figura.

"Incluso, al resolver la **contradicción de tesis 227/2013** esta Primera Sala señaló que una vez que en un proceso penal se ha condenado a la reparación del daño, por regla general no se puede demandar posteriormente en un proceso civil la reparación de ese mismo daño. No obstante, se consideró que cuando no se haya reparado a la víctima de manera suficiente, ésta podría acudir a la vía civil para reclamar la indemnización faltante. De dicho asunto derivó la jurisprudencia, de rubro: 'RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. POR REGLA GENERAL ES IMPROCEDENTE SI YA SE CUBRIÓ LA INDEMNIZACIÓN DETERMINADA EN UN PROCESO PENAL PARA REPARAR EL DAÑO.'."



Se sostuvo, la denominada responsabilidad civil ex delito constituye una parte de la responsabilidad civil extracontractual y se caracteriza porque el acto ilícito que la genera es constitutivo de delito.

Así, concluyó el Alto Tribunal que, a pesar de que la reparación de los daños derivados del delito se encuentre en el Código Penal del (sic) Distrito Federal, ello se debió a que el legislador pretendió ahorrarle tiempo y recursos a la víctima, al evitarle promover un juicio civil. Empero, no cambia la naturaleza de la reparación, ni prescinde que ésta sea justa e integral, a efecto de que se subsanen debidamente las afectaciones a las víctimas.

Y, de que ***no obstante el carácter de sanción pública que tiene la reparación del daño, es importante no caracterizarla como una pena***, porque no le son aplicables los principios del derecho penal, como son el principio de exacta aplicación de la ley y el mandato de taxatividad y, por ello, el artículo 46 del Código Penal para el Estado de Nuevo León,¹¹ no ubica en sus distintas fracciones que lo componen, al concepto de reparación del daño como "***sanción***", sino que el diverso artículo 45 Bis, fracción III,¹² del propio código punitivo, cataloga a la reparación del daño como consecuencia jurídica de responsabilidad por la comisión del delito, como se consideró por la Primera Sala de la

¹¹ **"Artículo 46.** Las sanciones aplicables por la comisión de delitos, son: a) prisión; b) multa; c) trabajo en beneficio de la comunidad; d) inhabilitación, suspensión y privación de derechos; e) caución de no ofender; f) amonestación; g) publicación especial de sentencia; h) confinamiento; i) suspensión, disolución o intervención de sociedades; o prohibición de realizar determinados actos; j) pérdida a favor del Estado, de los instrumentos del delito, cosas, bienes o valores provenientes directa o inmediatamente de su realización, así como de aquellos que constituyan para el agente un provecho derivado del mismo delito, sean de uso prohibido o lícito; k) destrucción de cosas nocivas o peligrosas; y l) las demás que fijen las leyes.

"Además de los casos previstos en este código, el Juez podrá aplicar cualquiera de las sanciones señaladas en los incisos d) al i), tomando en cuenta las circunstancias concretas de cada delito, aun cuando no estuvieren establecidas expresamente.

"El responsable de un delito cometido en agravio de una persona frente a la cual tenga derechos de patria potestad o tutela, o derechos hereditarios o de alimentos, adicionalmente podrá ser condenado a la pérdida de tales derechos. En todo caso continuarán vigentes los derechos hereditarios o de alimentos que la víctima tenga respecto del responsable del delito."

¹² **"Artículo 45 Bis.** Son consecuencias jurídicas de responsabilidad por la comisión del delito las siguientes:

"...

"III. Reparación del daño y perjuicio."



Suprema Corte de la Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2384/2013, resuelto el siete de febrero de dos mil catorce, que en lo conducente estableció:

"133. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima pertinente establecer que existe una diferencia jurídica trascendental entre la sanción penal de multa y la condena por reparación del daño. Con independencia de que la multa se considere por naturaleza una sanción penal de carácter pecuniario, para imponerse requiere que esté prevista con tal carácter como consecuencia jurídica de la norma penal infringida. En cambio, la reparación del daño, es una consecuencia jurídica que se impone como sanción derivada de la comisión de un delito penal y la demostración de responsabilidad del sentenciado, por la generación de afectación a terceros y que debe resarcirse. En este contexto, si bien comparte el carácter de afectación pecuniaria, su origen es diverso: la multa es una sanción establecida en la norma penal y la reparación del daño depende de la existencia de factores que demuestren que la conducta ilícita haya generado una afectación que deba ser resarcida."

"134. Las diferencias particularizadas tienen relevancia para establecer su aplicación y consecuencias. Al margen de que la legislación penal la comprenda como una sanción penal, como acontecen con el Código Penal Federal que prevé como género la sanción pecuniaria y como especies la multa y la reparación del daño; a diferencia de la legislación estatal analizada –Código Penal para el Estado de Nuevo León– que únicamente prevé como sanción penal la multa, en tanto que la reparación del daño sólo como una consecuencia jurídica del delito que deriva de la declaratoria de responsabilidad penal. Debe tenerse presente que tienen objetivos de política criminal diferentes."

Lo cierto es que, acorde a los parámetros fijados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los criterios con antelación citados, **la reparación del daño sí constituye una sanción pública** en tanto cumple una función social exigible oficiosamente por el Ministerio Público, quien, en términos del artículo 141 del Código Penal para el Estado de Nuevo León,¹³ se encuentra

¹³ "Artículo 141. Toda persona responsable de un hecho delictuoso, lo es también por el daño y perjuicio causado por el mismo. Esa responsabilidad es de orden público respecto a los penalmente



obligado a solicitar la condena por dicho concepto y el Juez de la causa a resolver lo conducente, una vez determinada la responsabilidad penal de una persona de un hecho delictivo, el sujeto habrá de responder también por el daño y perjuicio causado por el ilícito.

Ello, al margen de que el artículo 46 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, no reconozca o contemple la reparación del daño como sanción pública y, con independencia de que el citado precepto esté comprendido en el capítulo I, título cuarto, de dicho ordenamiento legal, referido al rubro de **penas**, pues, el hecho de ubicar a la reparación del daño como **sanción pública**, acorde a lo ya expuesto, *per se* no cabe reputarlo como **pena** dado que no participa ni le son aplicables los principios del derecho penal, relativos al principio de exacta aplicación de la ley y el mandato de taxatividad, como lo explicó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los criterios ultra citados y, ulteriormente lo reflejo así en la tesis 1a. Ia/2016 (10a.) (sic), con número de registro digital: 2011483, de título y subtítulo: "REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DEL DELITO. CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE DERIVAN DE SU NATURALEZA CIVIL."¹⁴

responsables, por lo que en todo proceso el Ministerio Público estará obligado a solicitar, en su caso, la condena correspondiente y el Juez a resolver lo conducente, con independencia de que comparezca o no persona interesada.

"En caso de incumplimiento a la anterior disposición, de oficio, o a petición de la víctima o el ofendido según la definición contenida en la ley de atención y apoyo a las víctimas y a los ofendidos de delitos, conocerán del asunto el procurador general de Justicia o el Consejo de la Judicatura del Estado, en su caso, y si de las constancias se acredita la omisión, se impondrá una sanción administrativa de 300 a 450 cuotas si fuere responsable el Ministerio Público y de 600 a 750 cuotas en el caso de un Juez de Primera Instancia, y suspensión en ambos supuestos, sin goce de sueldo, por un periodo de 30 días naturales. En caso de reincidencia se aplicará invariablemente la destitución del cargo."

¹⁴ "REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DEL DELITO. CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE DERIVAN DE SU NATURALEZA CIVIL. A pesar del carácter de sanción pública que tiene la reparación del daño en materia penal, es importante no caracterizarla como una pena, esencialmente porque no le son aplicables los principios del derecho penal, como son el principio de exacta aplicación de la ley y el mandato de taxatividad. Ello lleva a deslindar la imposición de las penas corporales de la cuantificación de la reparación y a que el Juez resuelva atendiendo a la naturaleza civil de los daños. Así, mientras que la fijación de la pena debe realizarse atendiendo al grado de culpabilidad del sujeto, la cuantía de la reparación, por el contrario, debe venir determinada por la entidad del daño. Otra consecuencia relevante que deriva de la naturaleza civil de la reparación del daño, es que la misma debe ser justa e integral, dado que estos principios constitucionales aplican a la figura



Por esas mismas razones, a propósito de los principios de exacta aplicación de la ley y el mandato de taxatividad, tampoco cabe sostener que la reparación del daño comparta con la **multa** la figura de sanción asimilada, porque, la diferencia radica en que la **multa** sí participa directamente de esos principios, mientras la reparación del daño no.

La multa consiste en pagar al Estado la suma pecuniaria que se fije en la sentencia, según lo dispone el artículo 50 del Código Penal para el Estado de Nuevo León.¹⁵

Por lo general, la multa a imponer va en función al delito perpetrado por el sujeto activo, es el flagelo según se trate el que contempla el margen mínimo y máximo en el que habrá de fijarse la multa.

Incluso, para la fijación del monto de la multa, el juzgador deberá tomar en cuenta la capacidad económica del sentenciado y, en caso de que no pudiera pagar la multa que le fuera impuesta como sanción, el juzgador fijará en sustitución de la misma, jornadas de trabajo en beneficio de la comunidad, que no podrán exceder de noventa (*artículo 50*).

Por esas propias razones, cuando se está frente al concepto de reparación del daño en su calidad de sanción pública, aun cuando el Código Penal para el Estado de Nuevo León no regula acerca de su prescripción como sí lo hace con las sanciones privativas de libertad o que no lo son;¹⁶ la multa, sanciones no

con independencia del código o legislación en la que se encuentre regulada. Asimismo, en tanto su naturaleza es eminentemente civil, puede acudirse a la legislación en la materia para interpretar el contenido y alcance de dicha reparación.". (Décima Época. Con número de registro digital: 2011483, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1142).

¹⁵ **"Artículo 50.** La multa consiste en pagar al estado la suma pecuniaria que se fije en la sentencia.

"Para la fijación del monto de la multa, el juzgador deberá tomar en consideración la capacidad económica del sentenciado. Cuando éste no pudiera pagar la multa que se le hubiere impuesto como sanción, el juzgador fijara en sustitución de la misma, jornadas de trabajo en beneficio de la comunidad, que no podrán exceder de noventa."

¹⁶ **"Artículo 125.** Los términos para la prescripción de las sanciones serán igualmente continuos y correrán desde el día siguiente a aquel en que el sentenciado se sustraiga a la acción de la autoridad, si las sanciones son privativas de libertad; y si no lo son, desde la fecha de la sentencia ejecutoria."



sujetas a término y demás sanciones;¹⁷ de obligaciones económicas¹⁸ y, de responsabilidad,¹⁹ no por ello, debe ubicarse en el segundo supuesto del artículo 136 del citado código, de sanciones no sujetas a término y que prescriben en dos años, igual que la multa.

Lo que así se determina porque la sanción publica que adquiere la reparación del daño, su regulación no va en función a las normas de derecho penal.

En efecto, quedó visto que, *de origen*, las legislaciones secundarias en materia penal avalando lo establecido en sede constitucional, acogieron la reparación del daño bajo una base eminentemente civil.

Congruente con ello, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **contradicción de tesis 227/2013** determinó que el hecho de que la reparación del daño se reclame a través del ejercicio de la acción penal, no excluye o elimina el carácter civil de la misma.

Misma postura que adoptó el propio Alto Tribunal, al resolver el **amparo directo en revisión 4646/2014**, en donde señaló que el deber de reparar los daños derivados del delito tiene una naturaleza estrictamente civil, su fundamento sería el mismo que el de la responsabilidad aquiliana, el único motivo por el que queda contenida en los códigos penales es una razón histórica o práctica (*aludiendo aquí al origen*).

Para denotar todavía más que la condena a la reparación del daño en un juicio penal no es una pena o sanción, se debe tomar en cuenta la adición del

¹⁷ **"Artículo 136.** La multa prescribe en dos años; en igual forma prescriben las sanciones no sujetas a término. las demás sanciones prescriben por el transcurso de un periodo igual al que debían durar y una cuarta parte más, pero nunca excederán de sesenta años."

¹⁸ **"Artículo 138.** La prescripción de las sanciones privativas de libertad sólo se interrumpe aprehendiendo al reo, aunque la aprehensión se ejecute por otro delito diverso.

"La prescripción de las obligaciones económicas impuestas al reo, solo se interrumpe por el embargo de bienes para hacerlas efectivas."

¹⁹ **"Artículo 148.** La prescripción de la responsabilidad a la que se refiere este capítulo no corre sino hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada.

"Las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, no se extienden a las responsabilidades a que se refiere este capítulo."



artículo 45 Bis del Código Penal de esta entidad federativa, mediante decreto publicado el veintiocho de abril de dos mil cuatro en el Periódico Oficial del Estado, de cuyo texto se infiere que por voluntad del legislador, en el encabezado del señalado precepto se estableció como género las consecuencias jurídicas de responsabilidad por la comisión del delito; y, en las tres fracciones las especies, esto es, sanciones; medidas de seguridad; y, reparación del daño y perjuicio.

De ese modo, es inexacto afirmar que la figura en estudio sea una sanción encuadrable en el inciso L) del artículo 46 del preinvocado código punitivo, sino lo correcto es ubicarla en la fracción I del numeral 45 Bis, en relación con el diverso 141, ambos de la misma legislación sustantiva. Incluso, este último precepto le otorga el rango de orden público respecto de los sentenciados mediante cosa juzgada.

Entonces, con base en esas directrices, no hay duda acerca de que la reparación del daño aun cuando revista el carácter de orden público, impuesto en un proceso penal, no pierde el carácter eminentemente civil.

De ahí que, para determinar lo conducente en relación a la prescripción de la reparación de daño dentro de un proceso penal del fuero común, no es dable recurrir a la regla del artículo 136 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, que establece la prescripción en dos años respecto a sanciones no sujetas a término.

Lo anterior es así, porque el propio código punitivo del Estado en su artículo 148, segundo párrafo, excluye esa posibilidad, dado que refiere el numeral, que las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, no se extienden a las responsabilidades a que se refiere el capítulo único, título octavo, referente a la reparación del daño y perjuicio como consecuencia de responsabilidad pecuniaria derivada del delito.

De ello deriva, que las causas que extinguen tanto la pretensión punitiva como la potestad ejecutiva, en su conjunto, no son aplicables a la reparación del daño. Significa pues, que la prescripción de la acción penal y de la sanción, no



afectan la reparación del daño y, ello, lógicamente es así en tanto que el hecho acontecido que fue considerado como delito y por el que fue sentenciado una persona, pudo haber ocasionado daños a la parte ofendida que resintió la acción, y éstos deben ser reparados acorde al reconocimiento y categoría elevada a derecho fundamental por el artículo 20, apartado C, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ende, ante la falta de regulación en el Código Penal para el Estado de Nuevo León, en lo atinente a la prescripción de la reparación del daño, debe acudirse al origen del derecho civil de la que surge, en el caso particular, al artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles de la propia entidad federativa,²⁰ que prevé un término de diez años para que prescriba la acción para pedir la ejecución de una sentencia.

Conforme a las anteriores consideraciones, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, y 225 de la Ley de Amparo, es el siguiente:

REPARACIÓN DEL DAÑO EN EL PROCESO PENAL. A LA ACCIÓN PARA PEDIR LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA NO LE SON APLICABLES LAS REGLAS DE LA PRESCRIPCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 136 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. El concepto de reparación de daño en un proceso penal, aun cuando el artículo 46 del Código Penal para el Estado de Nuevo León no la contempla como sanción, sino que el diverso 45 Bis del mismo ordenamiento punitivo la prevé como una consecuencia jurídica de responsabilidad por la comisión de un delito, sí constituye una sanción pública, ya que cumple una función social donde el Ministerio Público se encuentra obligado a solicitar la condena respectiva y el Juez de la causa a resolver lo conducente. Empero, la reparación del daño, como sanción pública,

²⁰ **"Artículo 479.** La acción para pedir la ejecución de una sentencia, laudo, convenio judicial o extrajudicial resultado de los mecanismos alternativos para la solución de controversias, o transacción judicial, prescribirá a los diez años, contados desde el día en que se venció el término judicial para el cumplimiento voluntario de lo juzgado y sentenciado."



no reviste la calidad de pena ni comparte con la multa una sanción asimilada, en razón de que a estas dos figuras les son aplicables los principios de exacta aplicación de la ley y el mandato de taxatividad, de los que no participa la reparación del daño. Además, la naturaleza de la reparación del daño es eminentemente civil, incorporada al código punitivo por razón histórica o práctica, para ahorrar tiempo y recursos a la víctima, al evitarle el promover un juicio civil. Lo anterior da pauta para establecer que la reparación del daño como sanción pública que es, no está sujeta al término de la prescripción de dos años a que alude el artículo 136 del Código Penal para el Estado, atinente a sanciones no sujetas a término, porque dicha codificación no regula expresa y específicamente el aspecto concreto, sino que tal supuesto lo excluye el artículo 148 del código punitivo del Estado en su segundo párrafo, al referir que "las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, no se extienden a las responsabilidades a que se refiere este capítulo", por lo que debe acudir al origen del derecho civil del que surge, concretamente al artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles de dicha entidad federativa, que prevé un término de diez años para que prescriba la acción para pedir la ejecución de una sentencia.

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 del Cuarto Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase en el plazo establecido por el artículo 219 de la Ley de Amparo, la tesis de que se trata a la dependencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación*, para efectos de su publicación.

Así lo resolvió el Pleno del Cuarto Circuito, por mayoría de tres votos de los Magistrados José Roberto Cantú Treviño, Felisa Díaz Ordaz Vera y Jesús María Flores Cárdenas, contra el voto del Magistrado José Heriberto Pérez García,



siendo ponente el primero de los nombrados, ante el secretario de Acuerdos Plenario licenciado Carlos Hugo de León Rodríguez, que autoriza y da fe.

En cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Consejo, hago constar y certifico que en esta versión pública se suprimió la información clasificada como confidencial o reservada.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCCXXXVII/2018 (10a.), 1a. CXXII/2016 (10a.), 1a. CXXIII/2016 (10a.) y 1a./J. 43/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, del viernes 22 de abril de 2016 a las 10:22 horas y del viernes 29 de agosto de 2014 a las 8:13 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Magistrado José Heriberto Pérez García en la contradicción de tesis 2/2019.

Respetuosamente, disiento del criterio sustentado por la mayoría.

Cierto, la víctima del delito tiene la opción de que por la vía penal que sería la vía más rápida, pudiera exigir el resarcimiento del daño causado, atento a que una vez establecida la determinación del delito y la responsabilidad penal, se pudiera fijar una condena al pago de la reparación del daño; empero, eso no impide que al margen de esa acción penal, la víctima o quien se sintiera con derecho –un ofendido–, pudiera por la vía civil ejercer una acción de responsabilidad civil extracontractual derivada de hecho delictuoso.

Es por esa razón que estimo que le corresponde a la víctima o al ofendido, decidir por qué vía opta y, sobre este punto la jurisprudencia de nuestro Más Alto Tribunal, está bien definida en que no pueden coexistir las dos pretensiones, por la vía penal y por la vía civil, pero precisamente dada la naturaleza civil de esta responsabilidad, quien tiene derecho al pago puede ejercer una acción penal o civil.



Así, en la vía penal existe disposición que establece que el Ministerio Público de oficio deberá exigir la reparación del daño, incluso aun cuando no se presente la víctima; lo que evidencia el valor encomiable que se confiere a la condena a la reparación del daño, en tanto prima el interés público de la sanción, la cual no pierde su naturaleza civil atenta su génesis.

De ahí que, si se deduce la acción penal y se pide la reparación del daño, es claro que los plazos para ejecutar esa sentencia penal, deben sujetarse a las propias normas penales que rigen el procedimiento de que se trata.

Lo que es más, es jurídicamente inadmisibile que pueda recurrirse a la legislación civil para complementar una laguna de la norma penal, como también tratar de integrar una laguna del Código de Procedimientos Penales con las normas del Código de Procedimientos Civiles, salvo que hubiera disposición expresa en la que se autorizara la aplicación supletoria de la norma deficiente.

En el caso, en materia sustantiva penal rige el principio de exacta aplicación de la ley penal, *nulla crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, de forma que la aplicación supletoria no autorizada se entiende proscrita en materia penal, mientras que en relación con el procedimiento, el código adjetivo penal de que se trata, en su artículo 38, previene que en lo no previsto, los Jueces están autorizados a dictar las providencias necesarias a que la justicia sea pronta, expedita y eficaz.

En cuanto el punto a debate, el artículo 136 del Código Penal del Estado, se refiere a la prescripción de la multa y de las sanciones, pero es omisa respecto de la prescripción de la reparación del daño; aquí se evidencia una laguna de la ley, más expresa que podría aplicarse el plazo de dos años por exclusión a todas las demás sanciones y, es el tema controvertido si la reparación del daño es o no una sanción.

Debo precisar que si bien la reparación del daño no es una sanción, en tanto no se cataloga en el artículo 46 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, lo cierto es que se trata de una consecuencia del delito y, por tanto, tendría que incluirse ahí, en el capítulo de sanciones, por tratarse de figuras análogas, al margen del aspecto semántico o lingüístico de la designación de sanción, porque en realidad su naturaleza se constriñe a ser una consecuencia jurídica del delito.



Efectivamente, los artículos 141 y 142 de la ley en comento, interpretados armónicamente, disponen que los penalmente responsables deben reparar el daño y perjuicio causado por el hecho delictuoso, todo lo cual evoca la institución de una sanción penal, en tanto comparten su naturaleza prevista en el artículo 46 del mismo ordenamiento, son sanciones aplicables por la comisión de delitos.

Así, la reparación del daño es una sanción por analogía, aunque su fundamento no coincide con la prevención general que sustenta una pena, sino en realidad su fuente es la responsabilidad civil derivada del delito, y se va a ejecutar a partir de que cause ejecutoria la sentencia de condena.

Entonces, para colmar el vacío de la ley, en cuanto a su plazo de prescripción, necesitamos aplicarle una norma que limite a la víctima al Ministerio Público incluso al Estado en sí, para hacerla eficaz y efectiva, ya que de lo contrario, no podría quedar atemporal su ejecución. Sin trastocar la seguridad jurídica de los gobernados.

Ahora, la primera parte del artículo 148 del Código Penal del Estado, dispone: "la prescripción de la responsabilidad a la que se refiere este capítulo no corre sino hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada", por lo que, en mi opinión, no existe duda de que se está refiriendo a la prescripción de la reparación del daño y, por ende, que ésta no corre sino hasta que cause ejecutoria.

Consecuentemente, sí hay prescripción para la responsabilidad pecuniaria que contempla el título octavo de dicho cuerpo de leyes, es decir, estamos frente a una responsabilidad pecuniaria que sí prescribe; pero la segunda regla pareciera o por lo menos se está planteando, como si se contradijera, porque el segundo párrafo dice: "las causas de extinción de la acción penal y de la sanción no se extienden a la responsabilidad a que se refiere este capítulo".

El legislador no se equivoca, el legislador no se contradice, son reglas fundamentales de una sana interpretación y de la hermenéutica jurídica; por lo que las causas de extinción de la acción penal no se refieren a la prescripción, sino a las causas que extinguen la acción penal como cualquier otra: el perdón, el abandono de la acción, la inexistencia del delito, las causas de justificación, cualquier excluyente, la muerte del acusado y también la extinción de la sanción, pero no pueden comprender la prescripción, porque ello implicaría



concluir que el legislador se contradijo en lo que estableció en ambos párrafos del artículo 148 del Código Penal del Estado.

Ahora, ¿por qué es inviable recurrir a la norma del artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles?, pues porque es incompatible con la laguna del Código Penal destacada, ya que ese numeral de la ley civil habla de una excepción; esto es, la prescripción para ejecutar una sentencia constituye una excepción que pueden hacer valer las partes y que tiene sus propias reglas, con un plazo interrumpible.

Incluso, existe jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a si la sentencia es líquida o no es líquida, si se interrumpe con el incidente de liquidación o no, cómo opera la prescripción de ejecución de sentencias; entonces, es una norma con matices netamente civiles, que tiene que ver con los procedimientos civiles entre las partes gobernadas, no entre el Estado y uno de los gobernados, en materia civil son dos particulares quienes ejercen una acción y hay una sanción para ellas cuando no promueven la acción ejecutiva civil dentro del plazo de diez años; pero reitero, es una excepción de prescripción que le da el artículo 479 invocado, a las partes para que puedan hacerla valer, y hay reglas de interrupción para que esa excepción pueda volverse a contar una vez que se haya interrumpido el plazo.

Por tanto, el contenido del artículo 479 de la legislación civil es incompatible con el ámbito penal, y no puede recurrirse a ella para subsanar la laguna de la ley que existe en el diverso 136 del Código Penal del Estado, en el apartado a que alude "a las demás sanciones".

Además de la interpretación, los artículos 148 y 144 del Código Penal del Estado, permiten inferir que contemplan la prescripción de la reparación del daño, es así que establece que no corre hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada.

Sostener que el término de prescripción de la condena a la reparación del daño es de diez años, de conformidad con el artículo 479 del Código Civil del Estado, implicaría que el acusado no pudiera acceder a los beneficios pre liberacionales.

Cierto, en los casos en que la pena sea inferior a diez años dependerá de que se liquide la reparación del daño a fin de poder acceder a un beneficio prelibe-



racional o de terminación anticipada y, esto también depende de que haya sentencia líquida, pero ello puede ocurrir hasta antes de los diez años, si fuere el caso, todo lo cual haría nugatorios esos derechos del reo.

Es por todo ello, que estimo debe aplicarse el plazo genérico de dos años a que alude el artículo 136 del Código Penal del (sic) Estado de Nuevo León, para las sanciones no sujetas a términos, en la medida en que sí se prevé en la ley que la reparación del daño prescribe, según lo reza el numeral 148, empero ante el vacío de la ley penal para determinar su plazo, debe integrarse la norma con la regla general aludida.

En esos términos emito mi opinión.

En cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las Disposiciones en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Consejo, hago constar y certifico que en esta versión pública se suprimió la información clasificada como confidencial o reservada.

Este voto se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPARACIÓN DEL DAÑO EN EL PROCESO PENAL. A LA ACCIÓN PARA PEDIR LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA NO LE SON APLICABLES LAS REGLAS DE LA PRESCRIPCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 136 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. El concepto de reparación de daño en un proceso penal, aun cuando el artículo 46 del Código Penal para el Estado de Nuevo León no la contempla como sanción, sino que el diverso 45 Bis del mismo ordenamiento punitivo la prevé como una consecuencia jurídica de responsabilidad por la comisión de un delito, sí constituye una sanción pública, ya que cumple una función social donde el Ministerio Público se encuentra obligado a solicitar la condena respectiva y el Juez de la causa a resolver lo conducente. Empero, la reparación del daño, como sanción pública, no reviste la calidad de pena ni comparte con la multa una sanción asimilada, en razón de que a estas dos figuras les son aplicables los principios de exacta aplicación de la ley y el



mandato de taxatividad, de los que no participa la reparación del daño. Además, la naturaleza de la reparación del daño es eminentemente civil, incorporada al código punitivo por razón histórica o práctica, para ahorrar tiempo y recursos a la víctima, al evitarle el promover un juicio civil. Lo anterior, da pauta para establecer que la reparación del daño como sanción pública que es, no está sujeta al término de la prescripción de dos años a que alude el artículo 136 del Código Penal para el Estado, atinente a sanciones no sujetas a término, porque dicha codificación no regula expresa y específicamente el aspecto concreto, sino que tal supuesto lo excluye el artículo 148 del código punitivo del Estado en su segundo párrafo, al referir que "las causas de extinción de la acción penal y de la sanción, no se extienden a las responsabilidades a que se refiere este capítulo", por lo que debe acudir al origen del derecho civil del que surge, concretamente al artículo 479 del Código de Procedimientos Civiles de dicha entidad federativa, que prevé un término de diez años para que prescriba la acción para pedir la ejecución de una sentencia.

PLENO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO.

PC.IV.P. J/3 P (10a.)

Contradicción de tesis 2/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. 6 de octubre de 2020. Mayoría de tres votos de los Magistrados José Roberto Cantú Treviño, Felisa Díaz Ordaz Vera y Jesús María Flores Cárdenas. Disidente: José Heriberto Pérez García, quien formuló voto particular. Ponente: José Roberto Cantú Treviño. Secretario: Omar René Gutiérrez Arredondo.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver los amparos en revisión 177/2019 y 153/2019, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 27/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de abril de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



TRABAJADORES JUBILADOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX). NO LES RESULTA EXIGIBLE, PREVIO A ACUDIR A LA INSTANCIA JURISDICCIONAL, AGOTAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE ESTABLECE LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO DE PETRÓLEOS MEXICANOS, BIENIOS 2007-2009 Y 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 9/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN COATZACOALCOS, VERACRUZ Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA, EN AUXILIO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO CIRCUITO. 27 DE OCTUBRE DE 2020. UNANIMIDAD DE SIETE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS ALEJANDRO NAVARRO SUÁREZ, JESÚS ALBERTO ÁVILA GARAVITO, JOSÉ LUIS LEGORRETA GARIBAY, DOMINGO ROMERO MORALES, JORGE FARRERA VILLALOBOS, IVÁN GABRIEL ROMERO FIGUEROA Y OCTAVIO RAMOS RAMOS. PONENTE: JORGE FARRERA VILLALOBOS. SECRETARIA: NATALIA LÓPEZ ÁLVAREZ.

Villahermosa, Tabasco. Acuerdo del Pleno del Décimo Circuito, correspondiente a la sesión de **veintisiete de octubre de dos mil veinte**.

VISTOS para resolver los autos de la contradicción de tesis **9/2019**, entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz **contra** el emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el primero de los Tribunales citados, el juicio de amparo directo **103/2018** y el segundo de los órganos referidos el diverso **322/2019**; y,



RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de criterios.** Mediante escrito de diez de septiembre de dos mil diecinueve, presentado ante el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, *****, apoderado de la empresa productiva del Estado denominada Pemex Exploración y Producción, denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el referido Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, al resolver el amparo directo 103/2018 y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo **332/2019** (sic) de su índice (1195/2019 del índice del tribunal auxiliado).

En el escrito mencionado, el apoderado de la empresa productiva del Estado denominada Pemex Exploración y Producción, sostuvo en lo que interesa, lo siguiente:

"... Pues bien, de los antecedentes relatados se conoce que en los juicios de amparo directo que han quedado relacionados, esto es, los identificados con los números 103/2018, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en la ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz y el diverso 332/2019 (sic), del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, con jurisdicción en Villahermosa, Tabasco, resuelto en su auxilio por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en la población de Culiacán, Sinaloa (juicio de amparo número 1195/2019), se conoce que en ambos casos, en lo que interesa, los actores, entre otras cosas, demandaron el reconocimiento de riesgos de trabajo y su correspondiente indemnización, cuyo reclamo se formuló a empresas productivas del Estado, esto es, a Petróleos Mexicanos y a Pemex Exploración y Producción.

"Además, en ambos casos, dado el carácter con el que se demandó el reconocimiento de los riesgos profesionales, en el juicio de origen vinculado con el primero de los mencionados juicios de amparo, trabajador activo y antes de



resolverse el procedimiento laboral, jubilado; y, en el segundo de los juicios de amparo se trató de una persona pensionada; sin embargo, en los dos asuntos se examinó la aplicabilidad de la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo.

"En el juicio de amparo directo 103/2018, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en la ciudad de Coatzacoalcos, Veracruz, se determinó que como quien demandó el reconocimiento de riesgos de trabajo, incidía en un trabajador que instó su demanda de trabajo como activo y antes de dictarse el laudo correspondiente, se jubiló, se consideró que operaba la excepción de agotar el procedimiento mencionado en la citada cláusula e incluso tal determinación dio lugar a la elaboración y aprobación de la tesis que se identifica de la siguiente manera:

"Tribunales Colegiados de Circuito, número X.2o.1 L (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, el viernes 12 de julio de 2019, 10:19 horas, materia: laboral, de la Décima Época, del rubro (sic) y texto siguientes:

"TRABAJADORES SINDICALIZADOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS. SI RECLAMAN EN JUICIO EL RECONOCIMIENTO DE UNA ENFERMEDAD DE TRABAJO ESTANDO EN ACTIVO SIN AGOTAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, Y DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE AQUEL (ANTES DEL DICTADO DEL LAUDO) OBTIENEN SU JUBILACIÓN, DEBE ESTIMARSE PROCEDENTE SU ACCIÓN, AUN CUANDO NO HAYAN AGOTADO EL PROCEDIMIENTO ALUDIDO. Si bien los trabajadores sindicalizados en activo de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, por regla general, previo a acudir a la instancia jurisdiccional para reclamar el reconocimiento de enfermedades profesionales deben sujetarse a lo previsto en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, es decir, agotar el procedimiento para el reconocimiento de aquéllas; sin embargo, cuando el trabajador inicia un juicio laboral sin agotar el aludido procedimiento y durante la sustanciación, previo al dictado del laudo, obtiene su jubilación, debe estimarse actualizada una causa de excepción a la señalada regla, por lo que para resolver a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia, conforme a la lógica y la experiencia, así como en apego al principio de economía procesal y al derecho fundamental de



acceso a la justicia, en su vertiente de prontitud, la instancia laboral debe resolverse conforme a los parámetros exigibles para un trabajador jubilado, soslayando el hecho de que al iniciarse el juicio aquél se encontraba en activo y, por ende, prescindiendo de estimar improcedente la acción, bajo la única consideración de que omitió agotar el aludido procedimiento administrativo, pues considerar que la acción es improcedente por esa razón únicamente conllevaría dejar a salvo los derechos del accionante para que, en su caso, agote el aludido procedimiento, hecho lo cual, estaría en posibilidad de promover una diversa instancia laboral para que se reconozcan los padecimientos que reclamó inicialmente estando en activo; no obstante, al encontrarse ya jubilado, los médicos de la paraestatal no podrían efectuar la valoración que impone el procedimiento mencionado, toda vez que el vínculo laboral ya está concluido, motivo por el cual, incluso, el procedimiento administrativo ya no le sería exigible para determinar la procedencia de la acción, lo que conduce a que al instarse el segundo juicio laboral, no podrían obtenerse resultados diversos a los que obran en el promovido durante la transición del actor –de activo a jubilado– puesto que ambos se habrían tramitado sin desahogar el procedimiento administrativo de referencia, con la única variante de que esa omisión no incidiría respecto de la procedencia del nuevo juicio, atendiendo a la condición actual de jubilado del actor. Por tanto, sería ocioso imponer al actor –ya jubilado– la obligación de promover un diverso juicio para obtener el reconocimiento de los padecimientos que inicialmente reclamó estando en activo, por estimar improcedente la acción atendiendo exclusivamente al carácter de activo con el que la inició, cuando ya no le es posible agotar el procedimiento administrativo de referencia por estar jubilado y, además, ya no le es exigible para que la acción sea procedente; máxime que –apartándose de formulismos– desde la promoción del juicio en el que aconteció la referida transición, se cuenta con los elementos necesarios para resolver el fondo del asunto, atendiendo a la condición actual del actor como jubilado.’

"En el juicio de amparo directo 1195/2019, del Primer Tribunal en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, con sede en Villahermosa, Tabasco, enviado al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en la población de Culiacán, Sinaloa, en donde se identificó con el número 332/2019 (sic), se resolvió lo contrario, debido a que se consideró que el reclamo de reconocimiento de riesgos de trabajo invariablemente



impone a quienes en su momento fueron trabajadores de las citadas empresas productivas del Estado y al demandar se encuentren jubilados o pensionados, la obligación de agotar el procedimiento señalado en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo."

SEGUNDO.—Trámite del asunto. El licenciado Martín Rodolfo López Solano, secretario de Tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, remitió al presidente del Pleno del Décimo Circuito, el archivo digital que contiene el escrito original de denuncia de contradicción.

Mediante proveído de veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del Pleno del Décimo Circuito, con residencia en Villahermosa, Tabasco, ordenó la formación del expediente impreso y electrónico de contradicción de tesis respectivo, registrándolo bajo el número **9/2019**, admitió la denuncia de posible contradicción de tesis, asimismo, solicitó a los presidentes de los órganos contendientes informaran si los criterios sustentados en los asuntos que motivaron la contradicción que nos ocupa se encontraban vigentes o en su caso, las causas para tenerlos por superados o abandonados, e informó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis sobre la admisión de la presente contradicción, para que comunicara sobre la existencia o no de una diversa contradicción de tesis radicada en el Alto Tribunal sobre el tema que aquí se cuestiona.

Asimismo, se hizo del conocimiento lo anterior al Ministerio Público de la Federación, por conducto del delegado estatal de la Fiscalía General de la República, para que expusiera lo que a la representación social conviniera sobre la existencia de la presente contradicción de tesis.

TERCERO.—Por oficio **1592**, suscrito por la secretaria de Acuerdos del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, hizo del conocimiento el acuerdo de seis de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el presidente de dicho órgano colegiado, del que se advierte que el amparo directo 332/209 (sic) del índice de ese tribunal corresponde al registro 808/2019 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, con sede en esta ciudad, sin



embargo, la diversa 322/2019 del índice de ese órgano jurisdiccional, corresponde al registro 1195/2019 del índice del tribunal auxiliado y que el criterio a que se refiere la contradicción **sigue vigente en aquel tribunal**.

Mediante misiva **46/2019 ST**, suscrita por el secretario de Tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, hizo del conocimiento al entonces Magistrado presidente del Pleno del Décimo Circuito, el proveído de seis de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el presidente de dicho órgano colegiado, del que se obtiene que el criterio sustentado en el amparo directo **103/2018, se encuentra vigente**.

Por oficio **DGCCST/X/511/11/2019**, signado por el doctor **Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz**, en su carácter de director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, informó a la Secretaria de Acuerdos del Pleno del Décimo Circuito, que 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 el tema que aquí se cuestiona.

CUARTO.—**Turno del asunto**. Mediante oficio PDC.-43/2020, suscrito el seis de febrero de dos mil veinte, el secretario de Acuerdos del Pleno del Décimo Circuito, recibido el diez siguiente, comunicó al Magistrado Jorge Farrera Villalobos, integrante de dicho Pleno, el acuerdo dictado en la referida fecha, por el Magistrado presidente de dicho Pleno, del que se obtiene que en razón de que el asunto se integró con los criterios que la motivan, con fundamento en los artículos 41 Quater 1, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 13, fracción VII, del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, por ello se disponía turnar los autos originales del presente expediente al **Magistrado Jorge Farrera Villalobos**, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia**. El Pleno sin especialización del Décimo Circuito, con residencia en Villahermosa, Tabasco, es legalmente competente para



conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Bis, 41 Ter y 41 Quater 1, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 13, fracciones VI y VII, 28 y 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en vigor a partir del uno de marzo de dos mil quince.

Lo anterior, aun cuando uno de los contendientes es el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, porque emitió el criterio que dio lugar a la denuncia de contradicción, en apoyo al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo de este Décimo Circuito, con lo que asumió la jurisdicción de éste, por lo que se considera que pertenece al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 3/2015 (10a.), que sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, materias constitucional, común, página 1656, con número de registro digital: 2008428, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AUXILIAR, EN APOYO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, Y UN TRIBUNAL COLEGIADO DEL MISMO CIRCUITO. ES COMPETENTE PARA CONOCER DE AQUÉLLA EL PLENO DE ESE CIRCUITO Y, SI NO EXISTE, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares tienen jurisdicción en todo el territorio de la República Mexicana y, sin modificar su sede territorial, brindan apoyo a los Tribunales Colegiados de Circuito durante un determinado periodo, concluido el cual pueden auxiliar a otros, por lo que su competencia se modifica en razón del órgano jurisdiccional al que auxilie, así como de los expedientes y el lapso en el que brinden su apoyo. Ahora, aun cuando los Tribunales Auxiliares apoyan a órganos de distintos circuitos y cuentan con una competencia restringida, limitada al dictado de la sentencia, al prestar su ayuda a determinado Tribunal Colegiado de Circuito asumen la jurisdicción de éste, lo que implica que el Auxiliar tenga



que interpretar la normatividad estatal aplicable en dicho circuito. En ese sentido, ya que el Constituyente, el legislador ordinario y el Consejo de la Judicatura Federal establecieron una regla de competencia para decidir las contradicciones de tesis en las que participen Tribunales Colegiados de Circuito Auxiliares, se considera que éstos pertenecen al Circuito del Tribunal Colegiado auxiliado; por tanto, si los Tribunales Colegiados contendientes corresponden a un mismo circuito y a una misma especialidad, el competente para conocer de las contradicciones de tesis que sustenten será el Pleno de Circuito de los Tribunales correspondientes, en el entendido de que si en el circuito de que se trate no existe integrado Pleno, en términos del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, abrogado por el diverso Acuerdo General 11/2014 del propio órgano, quien debe conocer de la contradicción es esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues debe asumir la competencia para conocer de las contradicciones de tesis en que se actualice el supuesto de referencia, a fin de resolver la cuestión planteada, porque así se otorga certeza jurídica para resolver los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados únicos en un circuito que fueron apoyados en el dictado de resoluciones por un Tribunal Colegiado Auxiliar que asumió su jurisdicción."

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de posible contradicción de criterios proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, en virtud de que fue realizada por ***** , apoderado de la empresa productiva del Estado denominada Pemex Exploración y Producción, quien fue parte en los juicios de amparo en los que se emitieron los criterios denunciados por los Tribunales Colegiados de Circuito referidos en párrafos precedentes.

TERCERO.—**Criterios denunciados como contradictorios.** A fin de estar en posibilidad de resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, es necesario tener presentes las consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, atendiendo a su orden cronológico.

a) El Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, resolvió, por **mayoría de votos**, en sesión de once de



abril de dos mil diecinueve, el juicio de amparo directo en materia de trabajo 103/2018, promovido por las quejas principales Petróleos Mexicanos y Pemex Exploración y Producción, contra el laudo de veintiséis de marzo de dos mil dieciocho, dictado en el juicio laboral ****, al que se adhirió **** –el voto particular se emitió por temas diversos al que aquí nos ocupa–.

En esa resolución, en torno al tema que nos ocupa, se declararon fundados pero inoperantes los conceptos de violación hechos valer, y se le otorgó el amparo y protección de la Justicia de la Unión a Pemex Exploración y Producción, por tópicos diversos, para el efecto de que la Junta dejara insubsistente el laudo reclamado y en su lugar emitiera otro en el que reiterara todo aquello que no fue materia de concesión en esa ejecutoria; atendiendo a lo ahí expuesto, determinara la improcedencia de las prestaciones consistentes en: el incremento del monto de la pensión jubilatoria con el tiempo de espera por anticipado; el beneficio a que se refiere el denominado "incentivo a la permanencia" traducido en el incremento de dos niveles con la finalidad de calcular el pago de la pensión jubilatoria del actor, en cumplimiento al Acuerdo CMC/010/13; el pago por los conceptos de labores insalubres o peligrosas y horas extras; y el reconocimiento de que el operario laboró días festivos, descansos obligatorios y semanales, así como el turno adicional a la jornada semanal, para efectos de incrementar su antigüedad, en términos de las cláusulas 9 y 45 del contrato colectivo de trabajo, respectivamente. En el amparo adhesivo, se negó la protección de la Justicia Federal solicitada.

La citada ejecutoria de once de abril de dos mil diecinueve, en la que se resolvió el juicio de amparo directo en materia de trabajo 103/2018, en la parte que interesa, para efectos de esta contradicción de tesis, contiene las consideraciones siguientes:

"En el **tercero, decimonoveno y trigésimo** de los conceptos de violación expuestos aduce que quedó demostrado que el trabajador se jubiló a partir del treinta de diciembre de dos mil quince, por lo que es contrario a derecho que pretenda el reconocimiento de padecimientos cuando nunca agotó el procedimiento previsto en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo celebrado entre **Pemex** y su sindicato.



"En el denominado **vigesimosexto** concepto de violación solicita que se atienda la causa de pedir.

"Anteriores motivos de disenso que –atendidos, como se solicitó, en su causa de pedir– resultan **fundados pero inoperantes**.

"Para arribar a la anterior conclusión, se estima oportuno citar el contenido de la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, la cual es del siguiente tenor:

"**Cláusula 113.** El patrón preservará la salud en el trabajo, promoviendo el bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores.

"Se considera como enfermedad de trabajo, todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

"Serán enfermedades de trabajo además de las consignadas en la LFT las siguientes: hidrocarburosis, bencinismo, benzolismo, intoxicaciones «no agudas», pérdida total o parcial de la capacidad auditiva cuando los trabajadores se encuentren expuestos a ruidos y trepidaciones, conjuntivitis actínica, catarata de los soldadores, paludismo, afecciones según su origen: de la vista, del oído y de la garganta, perturbaciones de las vías respiratorias, afecciones de la piel y de las mucosas, afecciones derivadas de la fatiga producida por la acción del trabajo, tuberculosis, cáncer, perturbaciones gastrointestinales, vértigos, reumatismo, artritis, trastornos del túnel del carpo y todas aquellas en las que se demuestre causa efecto directo con motivo del trabajo, por el médico del patrón.

"Cuando los trabajadores estimen encontrarse afectados por una enfermedad de esta naturaleza, solicitarán por conducto del sindicato, que los médicos del patrón dictaminen la profesionalidad o no de su padecimiento y en su caso la incapacidad.

"En estas circunstancias el patrón está obligado a:



"1. Efectuar el examen médico de carácter general y el especializado del órgano, sistema o aparato presumiblemente afectado.

"2. Determinar los criterios siguientes: 46 a) Criterio ocupacional. Trabajos anteriores, puesto actual, productos con los que labora y laboró, tiempo que lleva trabajando, actividad que realiza, y b) Criterio de seguridad e higiene, relativo a las normas y condiciones de trabajo.

"3. Determinar la profesionalidad o no de la enfermedad.

"4. Establecer el diagnóstico y el tratamiento que el trabajador deberá seguir, proporcionándole todos los elementos médico-quirúrgicos y los medios terapéuticos que la ciencia indique, en el tratamiento adecuado del padecimiento, agotando todos los recursos de que disponga el medio científico, a fin de lograr la recuperación del enfermo y su reinstalación o rehabilitación en el trabajo. Sólo por causas justificadas el trabajador podrá rehusarse a seguir el tratamiento prescrito.

"5. Al terminar la atención médica, certificar si el trabajador se encuentra en condiciones de reanudar sus labores, y en su caso si le resulta alguna incapacidad. Emitir el dictamen médico pericial correspondiente, que deberá entregarse al sindicato en un plazo de 10 días.'

"De la cláusula transcrita se desprende, en lo que aquí interesa, que **los trabajadores sindicalizados en activo** de la paraestatal quejosa –por conducto de su representante sindical– **deben solicitar que el Servicio de Medicina Pericial del patrón determine su aptitud para laborar y, en consecuencia, les expida un dictamen médico para determinarles sus incapacidades derivadas de riesgos de trabajo;** lineamientos que constituyen un medio para calificar técnicamente las enfermedades de las que son portadores los trabajadores en activo a propósito de los riesgos de trabajo de los que hubieran sido objeto.

"No obstante, para que exista una verdadera controversia que torne procedente la vía jurisdiccional laboral competente para dilucidar la reclamación de la calificación de un riesgo de trabajo, tratándose de trabajadores sindicaliza-



dos de **Petróleos Mexicanos** en activo, es indispensable que las pretensiones del operario y del organismo subsidiario sean contradictorias, lo cual no puede acontecer sino hasta que la patronal rinda el dictamen médico correspondiente, en términos del contenido de la invocada cláusula.

"Sin que la exigencia de agotar los requisitos contenidos en la aludida cláusula, para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, vulnere el derecho de acceso a la justicia reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni haga nugatorio el derecho a la impartición de justicia, toda vez que el hecho de que los riesgos de trabajo sean calificados técnicamente por **Petróleos Mexicanos**, en su carácter de órgano asegurador, no impide que el trabajador activo acuda al órgano jurisdiccional competente, sino que por el contrario, se insiste, ello resulta indispensable para que el juicio laboral resulte procedente.

"Cobra aplicación la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, publicación semanal, viernes 22 de febrero de 2019, que dispone:

"**PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.** De esa cláusula se advierte que los trabajadores sindicalizados en activo de la paraestatal –por conducto de su representante sindical– deben solicitar que el Servicio de Medicina Pericial del patrón determine su aptitud para laborar y, en consecuencia, les expida un dictamen médico para determinarles sus incapacidades derivadas de riesgos de trabajo. Ahora bien, el hecho de que los riesgos de trabajo sean calificados técnicamente por Petróleos Mexicanos en su carácter de órgano asegurador, no impide que, una vez obtenida esa calificativa mediante el dictamen médico emitido en términos de la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, el trabajador en activo acuda directamente ante el órgano jurisdiccional laboral competente, para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo realizada por el organismo referido, en tanto que los lineamientos establecidos en esa cláusula no implican el ejercicio de la función jurisdiccional, sino un



medio para calificar técnicamente las enfermedades de las que son portadores los trabajadores en activo a propósito de los riesgos de trabajo de los que hubieran sido objeto, en el cual no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de los trabajadores y de Petróleos Mexicanos sean contradictorias, lo cual no acontecerá sino hasta que la patronal rinda el dictamen médico correspondiente. Además, a través del cumplimiento de esos requisitos, se busca la asistencia médica y rehabilitación del trabajador para lograr su reacomodo, es decir, que la relación laboral siga vigente. En ese sentido, la cláusula indicada no vulnera el derecho de acceso a la justicia reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni hace nugatorio el derecho a la impartición de justicia que se exija agotar aquellos requisitos para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.'

"Ahora, tal como se desprende de actuaciones, el tercero interesado instó la acción natural con la finalidad de, entre otras cuestiones, solicitar el reconocimiento de los padecimientos que reclamó, como de origen profesional y, consecuentemente, el pago de la indemnización conducente; sin embargo, previo a ello, omitió agotar el procedimiento a que se refiere la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, no obstante que en el momento en el que presentó la demanda natural –seis de julio de dos mil quince– ostentaba la categoría de trabajador sindicalizado en activo, al servicio de la paraestatal quejosa, puesto que de autos se desprende que obtuvo su jubilación hasta el treinta de diciembre de dos mil quince, es decir, durante la secuela procesal y con bastante anticipación al dictado del laudo reclamado (foja 136 bis del expediente laboral).

"Después, al contestar la demanda, la hoy quejosa manifestó, a modo de defensa, que la acción intentada era improcedente en atención a que el operario omitió desahogar el procedimiento establecido en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo (fojas 202 y 207 del expediente natural).

"Luego, al emitir el laudo reclamado –veintiséis de marzo de dos mil dieciocho– la responsable condenó al reconocimiento de las enfermedades reclamadas, como de origen profesional y, por consecuencia, al pago de la respectiva indemnización, bajo la consideración de que la acción relativa era procedente,



así como de que el operario satisfizo la carga probatoria correspondiente, por los motivos expuestos en el laudo materia de esta ejecutoria, **sin atender la especial situación derivada de que el juicio se presentó mientras éste ostentaba el carácter de trabajador en activo, no obstante lo cual, al dictarse el laudo reclamado, ya gozaba del beneficio de la jubilación.**

"De tal manera que, como se anticipó, el motivo de inconformidad que se analiza resulta **fundado** –atendido en su causa de pedir– en atención a que, como se dijo, tratándose de trabajadores sindicalizados en activo al servicio de Petróleos Mexicanos –como es el caso del tercero interesado, específicamente en el momento en el que presentó la demanda natural– para que resulte procedente el juicio laboral instado ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con la finalidad de dilucidar una reclamación atinente a la calificación de un riesgo de trabajo, es indispensable que, previamente, se agote el procedimiento que establece la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, toda vez que, para que exista una verdadera controversia que torne procedente la vía jurisdiccional laboral es necesario que las pretensiones del operario y del organismo subsidiario sean contradictorias, lo cual no puede acontecer sino hasta que la patronal rinda el dictamen médico correspondiente, en términos del contenido de la aludida cláusula; por lo que, al no haber satisfecho el procedimiento de referencia el operario, previo a acudir al juicio natural, considerando que en ese momento se encontraba en activo, aplicando la regla general, la acción conducente debía estimarse improcedente.

"Sin embargo, aunque **fundado** el motivo de disenso que nos ocupa, debe estimarse **inoperante** en atención a que, dadas las particularidades del caso, se actualiza una causa de excepción a la referida regla general, cuya valoración conlleva a concluir que, en el particular, la obligación de la patronal en cuanto a otorgar las indemnizaciones extralegales reclamadas por el tercero interesado con motivo de los padecimientos profesionales que presenta, no pudo (sic) supeditarse a que este último hubiera cumplido con el procedimiento que para tal efecto se establece en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, antes de acudir a la instancia jurisdiccional, por lo que la concesión de protección constitucional por tal motivo no conduciría a nada práctico, sino que ocasionaría un innecesario retraso en la impartición de justicia.



"Ello es así, considerando que el efecto de una eventual concesión de amparo por estimar improcedente la acción natural, con motivo de la falta de desahogo del procedimiento administrativo de referencia, consistiría, exclusivamente, en dejar insubsistentes las condenas relacionadas y **a salvo los derechos del trabajador para que, en su caso, agote el aludido procedimiento, con la finalidad de que se determine el origen profesional de los padecimientos que demandó,** hecho lo cual, como se anticipó, estaría en posibilidad de promover una diversa instancia laboral; sin embargo, debe tomarse en cuenta que, según se desprende de autos, el treinta de diciembre de dos mil quince el operario obtuvo el beneficio de la jubilación, por lo que resulta inconcuso que –actualmente– la relación laboral se encuentra culminada, lo que evidentemente imposibilita el agotamiento del procedimiento administrativo ante la patronal.

"Por tanto, ante la aludida imposibilidad, al acudir por segunda ocasión a la instancia laboral, con la finalidad de reclamar el reconocimiento de los padecimientos de que se trata, el tercero interesado lo haría nuevamente sin haber desahogado el aludido procedimiento administrativo; sin embargo, al comparecer ahora ya con el carácter de jubilado, dicho requisito –agotar el procedimiento administrativo– ya no le sería exigible para que la acción resultara procedente.

"Se sostiene lo anterior pues, para que el actor de un juicio laboral que sufrió un riesgo de trabajo con antelación a la fecha en que fue jubilado –como acontecería en aquella nueva instancia laboral– solicite la indemnización por riesgo de trabajo, no se requiere que sea trabajador en servicio activo, ya que no está impedido para obtener el beneficio aludido por la incapacidad que presente, derivada de un riesgo profesional sufrido antes de su jubilación, pues se trata de un derecho adquirido mientras fue trabajador en activo.

"Cobra aplicación, por identidad de razón, la jurisprudencia 2a./J. 207/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 288, que dispone:

"RIESGO DE TRABAJO. PROCEDE EL PAGO DE LA PENSIÓN RELATIVA O, EN SU CASO, LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN LA CLÁUSULA 89, FRACCIÓN III,



DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, AUN CUANDO EL TRABAJADOR SE ENCUENTRE JUBILADO. Si el actor acredita en el juicio laboral que sufrió un riesgo de trabajo con antelación a la fecha en que fue jubilado, puede reclamar el otorgamiento y pago de la pensión por riesgo de trabajo o, en su caso, el otorgamiento y pago de la indemnización prevista en la cláusula 89, fracción III, del Contrato Colectivo de Trabajo celebrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, ya que para la aplicación de tal beneficio contractual no se requiere que el reclamante sea trabajador en servicio activo, pues dicha cláusula no establece tal limitación y, además, del contenido del artículo 16 del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, se infiere que los trabajadores que dejen de prestar sus servicios al instituto por cualquier causa ajena a la muerte, conservarán los derechos que tengan adquiridos en la fecha de su separación en el citado régimen. Esto es, el actor no está impedido para obtener el beneficio aludido por la incapacidad que presente derivada de un riesgo profesional sufrido antes de su jubilación, pues se trata de un derecho adquirido mientras fue trabajador en activo.'

"Esto pues, la indemnización por riesgo de trabajo y la jubilación son prestaciones autónomas que no se excluyen entre sí, toda vez que la primera se actualiza cuando el trabajador sufre un accidente o enfermedad con motivo del trabajo, en términos del artículo 487, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, mientras que la segunda es un derecho contractual en el que se reconocen los esfuerzos desarrollados por el trabajador en beneficio de la empresa, mediante el pago de una compensación, la cual pasa a formar parte del patrimonio de aquél hasta que muera.

"Consecuentemente, aun cuando el trabajador se encuentre jubilado, puede reclamar el otorgamiento y pago de la pensión por riesgo de trabajo, ya que el pago de ésta, cuando se produjo una incapacidad parcial, puede complementarse hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, en términos de lo dispuesto en el artículo 493 de la Ley Federal del Trabajo.

"Al respecto se comparte la jurisprudencia XIX.1o. J/8, del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de*



la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 1144, que dispone:

"INDEMNIZACIÓN POR RIESGO DE TRABAJO Y JUBILACIÓN. AL SER PRESTACIONES AUTÓNOMAS SON COMPATIBLES, CON LA POSIBILIDAD DE QUE LA PRIMERA PUEDA INCREMENTARSE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 493 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. La indemnización por riesgo de trabajo y la jubilación son prestaciones autónomas que no se excluyen entre sí, toda vez que la primera se actualiza cuando el trabajador sufre un accidente o enfermedad con motivo del trabajo, en términos del artículo 487, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo; mientras que la segunda, es un derecho contractual en el que se reconocen los esfuerzos desarrollados por el trabajador en beneficio de la empresa, mediante el pago de una compensación, la cual pasa a formar parte del patrimonio de aquél hasta que muera. Ahora bien, el derecho del trabajador a recibir el pago de la indemnización cuando sufra un riesgo de trabajo, que le produzca una incapacidad parcial puede complementarse con lo dispuesto en el artículo 493 de la propia ley, que prevé la posibilidad de incrementar esa indemnización, hasta el monto de la que correspondería por incapacidad permanente total, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad para desempeñar una de categoría similar, susceptible de producirle ingresos semejantes. Por tanto, la persona que sufra un accidente o enfermedad de trabajo, tiene derecho a ser indemnizada en términos del primer numeral citado, indemnización que puede ser aumentada de conformidad con el segundo precepto, sin importar que se encuentre gozando del beneficio de la jubilación con anterioridad al reconocimiento de ese riesgo, pues el hecho de que esté jubilado no impide que pudiese desempeñar su profesión u ocupación en condiciones similares a las que realizó durante el tiempo que laboró para el patrón que lo jubiló, cuyas actividades son el origen del riesgo de trabajo respecto del reconocimiento que reclama, en términos del artículo 493 de la ley laboral.'

"De ahí que deba concluirse que tratándose de **un trabajador jubilado**, aun cuando conserva los derechos que adquirió durante la relación laboral, lo cierto es que no puede considerarse que le resulte exigible y obligatorio, previo a acudir a la instancia jurisdiccional, agotar el procedimiento administrativo ante la patronal para reclamar el reconocimiento de enfermedades profesionales que adquirió durante la vigencia de la relación de trabajo –previsto en la cláusula



113 del contrato colectivo de trabajo celebrado entre Petróleos Mexicanos y su sindicato, para los trabajadores sindicalizados, o en el artículo 66 del Reglamento de Trabajo de Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, para los trabajadores de confianza— puesto que en dicha hipótesis el vínculo laboral se encuentra concluido, lo que implica una evidente imposibilidad para que los médicos de la paraestatal efectúen la valoración que impone el procedimiento en mención, toda vez que a ésta ya no le reviste el carácter de patronal respecto de un trabajador jubilado.

"En consecuencia, las actuaciones, cargas procesales y resultados correspondientes a esa segunda instancia laboral, no podrían variar en relación con lo ya actuado en el juicio natural, sino que únicamente se otorgaría a las partes otra oportunidad para demostrar lo que ya obra en el expediente de origen, considerando que ambos asuntos se habrían tramitado en idénticas circunstancias, esto es, prescindiendo del desahogo del procedimiento administrativo conducente, por lo que se estima que someter a las partes a que inicien otra secuela procesal, en la que se obtendrán los mismos resultados que ya existen en el particular, resultaría ocioso y únicamente acarrearía un evidente retraso en la impartición de justicia.

"Consecuentemente, este cuerpo colegiado colige que, si bien por regla general los trabajadores sindicalizados en activo de la paraestatal quejosa se encuentran obligados a sujetarse a los lineamientos que establece la cláusula 113 del aludido contrato colectivo de trabajo, específicamente a solicitar que los médicos del patrón valúen la profesionalidad o no de su padecimiento y, en su caso, la incapacidad conducente, previo a acudir a la instancia jurisdiccional, se actualiza una causa de excepción a dicha regla cuando en un juicio laboral mediante el que se reclama el reconocimiento de enfermedades como de origen profesional, el actor comparece inicialmente con el carácter de trabajador en activo y durante la sustanciación del mismo, con anterioridad al dictado del laudo, obtiene el beneficio de la jubilación —como acontece en el presente caso— hipótesis en la que, con la finalidad de resolver a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia, conforme a la lógica y la experiencia, así como en apego al principio de economía procesal y al derecho fundamental de acceso a la justicia, en su vertiente de prontitud, la instancia laboral debe resolverse conforme a los parámetros exigibles para un trabajador



jubilado, esto es, bajo la consideración de que el agotamiento del procedimiento administrativo de referencia no resulta exigible para que la acción natural de reconocimiento resulte procedente; a partir de lo cual deberán distribuirse las cargas probatorias conducentes y valorarse el caudal probatorio que obre en el expediente, con el objetivo de evitar la necesidad de promover –ociosamente– un diverso juicio, cuando ya se cuenta con los elementos necesarios para resolver el fondo del asunto.

"Por tanto, considerando que, en el caso, el accionante obtuvo el beneficio de la jubilación el treinta de diciembre de dos mil quince, por las razones expuestas en líneas que anteceden, se insiste, no puede estimarse que la obligación de la patronal en cuanto a otorgar las indemnizaciones extralegales reclamadas con motivo de los padecimientos profesionales que presenta el tercero interesado, esté supeditada a que este último hubiera cumplido con el procedimiento que para tal efecto se establece en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, antes de acudir a la instancia jurisdiccional; por lo que, el motivo de disenso que se analiza resulta inepto para resolver el asunto favorablemente a los intereses de la quejosa.

"Resulta aplicable la tesis aislada sin clave de registro, emitida por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen (sic) 187-192, Cuarta Parte, página 81, que establece:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES. Si del estudio que en el juicio de amparo se hace de un concepto de violación se llega a la conclusión de que es fundado, de acuerdo con las razones de incongruencia por omisión, esgrimidas al respecto por el quejoso; pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones que ven al fondo de la cuestión omitida, ese mismo concepto resulta inepto para resolver el asunto favorablemente a los intereses del quejoso, dicho concepto, aunque fundado, debe declararse inoperante y, por tanto, en aras de la economía procesal, debe desde luego negarse el amparo en vez de concederse para efectos, o sea para que la responsable, reparando la violación, entre al estudio omitido, toda vez que este proceder a nada práctico conduciría, puesto que reparada aquélla, la propia responsable y en su caso la Corte, por la vía de un nuevo amparo, que en su



caso y oportunidad se promoviera, tendrían que resolver el negocio desfavorablemente a tales intereses del quejoso; y de ahí que no hay para qué esperar dicha nueva ocasión para negar el amparo.'."

b) Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, resolvió, por unanimidad, en sesión de veintitrés de abril de dos mil diecinueve, el juicio de amparo directo en materia de trabajo 1195/2019 del índice del órgano auxiliado (322/2019 del índice del tribunal auxiliar), promovido por Petróleos Mexicanos y Pemex Exploración y Producción, contra el laudo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, dictado en el expediente laboral *****.

En esa resolución, se otorgó la protección de la Justicia Federal solicitada, para el efecto de que la Junta responsable dejara insubsistente el laudo reclamado de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis; emitiera uno nuevo, en el que acorde a lo expuesto en esa ejecutoria reiterara lo que no fue materia de concesión; y, en relación con los riesgos profesionales reclamados, determinara que el actor del juicio, previamente a acudir ante la Junta responsable para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo, debió agotar el procedimiento administrativo conforme a lo dispuesto en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; y dejara a salvo los derechos del trabajador para reclamar de la patronal el otorgamiento de la indemnización correspondiente.

La citada ejecutoria de veintitrés de abril de dos mil diecinueve, en la parte que interesa, para efectos de esta contradicción de tesis, contiene las consideraciones siguientes:

"SEXTO. **Estudio del asunto.** Resultan **fundados** algunos de los conceptos de violación planteados, según se verá.

"Como cuestión preliminar, se precisa que los motivos de disenso expuestos se analizarán conforme a lo planteado en ellos, toda vez que en el caso no procede suplir la deficiencia de la queja en favor de la patronal, aquí quejosa,



pues únicamente opera en beneficio de la parte trabajadora, en términos del numeral 79, fracción V, de la Ley de Amparo, en relación con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 42/97, visible en la página trescientos cinco del Tomo VI, septiembre de mil novecientos noventa y siete, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN FAVOR DE LA PARTE PATRONAL, IMPROCEDENCIA DE LA.'

"De igual forma, es pertinente destacar que el treinta de noviembre de dos mil doce, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas de la Ley Federal del Trabajo; y de conformidad con el artículo décimo primero transitorio de esa ley, los juicios laborales iniciados con las disposiciones anteriores deberán concluirse conforme a esos mismos ordenamientos.

"Por tanto, si el juicio laboral de origen del que emana el acto reclamado inició el **dieciocho de febrero de dos mil nueve**,¹ se concluye que los artículos de la Ley Federal del Trabajo que se citen en esta ejecutoria, corresponderán a las disposiciones previas a la reforma del treinta de noviembre de esa anualidad, específicamente a las publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de enero de dos mil seis.

"Así también, se precisa que, de ser el caso, algunos de los conceptos de violación hechos valer se examinarán en orden diverso al propuesto y otros de manera conjunta, por razón de método y por así permitirlo el artículo 76 de la Ley de Amparo.

"En el **primer** concepto de violación la quejosa Petróleos Mexicanos y Pemex Exploración y Producción expresa que el laudo es violatorio del principio de imparcialidad, así como incongruente con la litis planteada, porque omite el análisis correcto de la acción propuesta por el actor, como un elemento esencial, por lo que afirma, ante la ausencia de presupuestos objetivos es imposible la construcción o imputación de un laudo condenatorio en su contra.

¹ Foja 1 del juicio laboral.



"Que además, en el laudo no se analizaron todas y cada una de las excepciones opuestas y las pruebas ofrecidas en autos, por lo que se violan las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como lo dispuesto en los numerales 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo.

"Por lo que, indebidamente se le condenó a reconocer que el actor ***** , padecía como enfermedad de tipo profesional, lumbalgia crónica e hipoacusia, que produce una incapacidad parcial permanente del ochenta por ciento y a pagar la cantidad de \$ ***** (***** pesos); sin estar debidamente fundada y motivada tal condena.

"Añade que se violaron en su perjuicio los principios de fundamentación y motivación, exhaustividad y congruencia, al no haberse pronunciado la Junta de forma congruente respecto de la acción ejercida, pues el actor en su demanda señaló que desde el diez de septiembre de mil novecientos noventa se encuentra jubilado, por lo que resulta inverosímil que el origen de las enfermedades que padece sea de índole profesional, si presentó su demanda laboral hasta el dieciocho de febrero de dos mil nueve, esto es, aproximadamente diecinueve años después de que fue jubilado, a lo que se suma que actualmente tiene setenta y nueve años de edad.

"Además, de que la responsable no tomó en cuenta que el actor, en su demanda, omitió realizar la descripción del medio ambiente y su vinculación pormenorizada de los elementos perniciosos para su salud, así como la narración de la descripción del puesto, de conformidad con el contrato colectivo de trabajo y o elementos descriptivos del puesto o puestos desempeñados dentro de Petróleos Mexicanos, así como la precisión de tiempos de exposición o desarrollo de la actividad que realizó, por lo que las enfermedades que padece son de orden degenerativo y no tienen su origen en el servicio prestado a la inconforme, de tal manera que no existe vínculo de causalidad entre el estado actual y las condiciones de trabajo en la prestación de servicios.

"Atento a la causa de pedir que contiene, es **sustancialmente fundada** la parte de esos argumentos donde el inconforme imputa falta de congruencia e indebido análisis de los presupuestos procesales de la acción por parte de la Junta responsable.



"Es pertinente citar al respecto la jurisprudencia P./J. 68/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 38, Tomo XII, agosto de 2000, materia común, Novena Época, registro: 191384, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro «CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.», en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo.'

"Se otorga esa calificativa, porque del análisis del laudo reclamado se arriba a la convicción de que la Junta responsable no analizó debidamente los elementos de la acción ejercida, pues soslayó que el actor no demostró haber cumplido con los presupuestos previstos en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, en que sustentó su acción, esto es, no probó que hubiera acudido ante el servicio médico de las demandadas.

"En efecto, la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo exhibido por la parte trabajadora, es del tenor siguiente:



"**Cláusula 113.** El patrón preservará la salud en el trabajo, promoviendo el bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores sindicalizados.

"Al respecto, se considera como enfermedad de trabajo, todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

"En todo caso, serán enfermedades de trabajo además de las consignadas en la Ley Federal del Trabajo las siguientes: hidrocarburismo, bencinismo, benzolismo, intoxicaciones «no agudas», pérdida total o parcial de la capacidad auditiva cuando los trabajadores se encuentren expuestos a ruidos y trepidaciones, conjuntivitis actínica, catarata de los soldadores, paludismo, afecciones según su origen; de la vista, del oído y de la garganta, perturbaciones de las vías respiratorias, afecciones de la piel y de las mucosas, afecciones derivadas de la fatiga producida por la acción del trabajo, tuberculosis y cáncer.

"También se consideran como enfermedades de trabajo: perturbaciones gastrointestinales, vértigos, reumatismo, artritis y trastornos del túnel del carpo, cuando se deban a las condiciones y medio en que se desarrolle el trabajo.

"Cuando los trabajadores estimen encontrarse afectados por una enfermedad de esta naturaleza, solicitarán por conducto del sindicato, que los médicos del patrón dictaminen la profesionalidad o no de su padecimiento y en su caso la incapacidad.

"En estas circunstancias el patrón está obligado a:

"1. Efectuar el examen médico de carácter general y el examen especializado del órgano, sistema o aparato presumiblemente afectado.

"2. Determinar los criterios siguientes:

"a) Criterio ocupacional, trabajos anteriores, puesto actual, productos con los que labora y laboró, tiempo que lleva trabajando, actividad que realiza, y



"b) Criterio de seguridad e higiene, relativo a las normas y condiciones de trabajo.

"3. Determinar la profesionalidad o no de la enfermedad.

"4. Establecer el diagnóstico y el tratamiento que el trabajador deberá seguir, para lo cual se proporcionarán todos los elementos médicos-quirúrgicos y los medios terapéuticos que la ciencia indique, en el tratamiento adecuado del padecimiento, agotando todos los recursos de que disponga en nuestro medio científico, a fin de lograr la recuperación del enfermo y su reinstalación o rehabilitación en el trabajo. Sólo por causas justificadas el trabajador podrá rehusarse a seguir el tratamiento prescrito.

"5. Al terminar la atención médica, certificar si el trabajador se encuentra en condiciones de reanudar sus labores, y en su caso si le resulta alguna incapacidad.

"Emitir el dictamen médico pericial correspondiente, que deberá entregarse al sindicato en un plazo de 10 días.' (foja 242).

"Asimismo, es pertinente citar el contenido de la cláusula 128 del propio pacto colectivo, que dice:

"**Cláusula 128.** Cuando el riesgo realizado traiga como consecuencia la incapacidad permanente y total del trabajador sindicalizado, el patrón pagará a éste o a la persona que lo represente conforme a la ley, una indemnización equivalente al importe de 1,670 –un mil seiscientos setenta– días de salario ordinario.

"Cuando el riesgo de trabajo produzca incapacidad permanente y parcial, se pagará al trabajador la indemnización que corresponda conforme a los porcentajes de las tablas de valuación de incapacidad de la Ley Federal del Trabajo, calculada sobre el importe de 1,670 –un mil seiscientos setenta– días de salario ordinario.

"Cuando ocurra cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 490 de la Ley Federal del Trabajo, el patrón pagará la indemnización de que habla



tanto la cláusula anterior como la presente, con un aumento de 40% –cuarenta por ciento– sobre la indemnización que corresponda.’ (fojas 251 y 252).

"De lo dispuesto en tales cláusulas se tiene, en lo que interesa al asunto, que en caso de que los trabajadores sindicalizados estimen encontrarse afectados por alguna de las enfermedades previstas en dicho dispositivo como riesgo de trabajo, pueden tramitar el pago de la indemnización correspondiente, para lo cual, deberán solicitar por conducto del sindicato, que los médicos del patrón, esto es, de Petróleos Mexicanos, dictaminen la profesionalidad o no de su padecimiento y en su caso la incapacidad que corresponda.

"En la especie, de autos se aprecia que el operario ejerció la acción relativa al cumplimiento de los artículos 473, 474 y 475 de la Ley Federal del Trabajo, inherentes a los riesgos de trabajo, demandando el reconocimiento por parte de la demandada de que padece diversas enfermedades consideradas como de trabajo en el artículo 513 de la ley obrera, y conforme a lo dispuesto en las cláusulas 113 y 128 del contrato colectivo de trabajo de la industria petrolera, afirmando que las enfermedades que padece, tuvieron su origen, nacieron y evolucionaron con motivo del ejercicio de su trabajo, teniendo relación directa de causa efecto con éste y actividades desempeñadas con su medio ambiente laboral.

"Al respecto, la demandada contestó aduciendo que era improcedente la acción ejercida por la actora, ya que eran improcedentes tales prestaciones (fojas 127 a 192 del juicio laboral).

"Empero, como antes se dijo, de autos no se aprecia que el trabajador diera cumplimiento a lo dispuesto en la referida cláusula 113 del pacto colectivo, en que sustentó su acción, esto es, no justificó que previo a comparecer al juicio laboral, solicitara por conducto del sindicato, que los médicos del patrón Petróleos Mexicanos, dictaminaran la profesionalidad o no de su padecimiento y en su caso la incapacidad; de tal manera, que no dio cumplimiento al requisito de procedibilidad y/o definitividad contemplado en dicha cláusula.

"De ahí que, **es fundado el concepto de violación en estudio**, en el que la peticionaria del amparo alega que es incorrecto que la Junta responsable la haya condenado al reconocimiento y pago de una indemnización por riesgo de



trabajo en favor del actor del juicio, ya que previamente a acudir ante la Junta responsable para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo, **debió agotar el procedimiento administrativo conforme a la cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.**

"Lo anterior, se sostiene sobre todo, al tomarse en cuenta, además, que en reciente criterio jurisprudencial **de observancia obligatoria para este Tribunal Colegiado, a partir del lunes veinticinco de febrero de dos mil diecinueve,** para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013, en el cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió dicho tópico.

"En efecto, en las ejecutorias que dieron origen a dicha jurisprudencia por reiteración de criterio, de observancia obligatoria en términos del artículo (sic) acorde con lo establecido en el numeral 217 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que **resulta constitucionalmente válido que se exija al trabajador agotar los requisitos previstos en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo** para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

"Precisó, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, que con ello no se hace nugatorio el derecho de que se le imparta justicia al actor ya que el hecho de que los riesgos de trabajo sean calificados técnicamente por Petróleos Mexicanos en su carácter de órgano asegurador, no impide que el trabajador acuda una vez obtenida esa calificativa mediante el dictamen médico al que hace referencia la cláusula 113 del contrato colectivo, directamente ante el órgano jurisdiccional laboral competente, para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo realizada por el referido organismo.

"Al respecto, se transcribe la parte conducente de las consideraciones vertidas por el Alto Tribunal del país al resolver el amparo directo en revisión 6045/2018 que integró jurisprudencia, expuso:

"SEXTO. **Estudio de agravios.** Una vez justificada la procedencia del amparo directo en revisión en el considerando que antecede, debe atenderse a los



agravios planteados, los cuales por cuestión de método se analizan en forma diversa a la propuesta.

"En principio, resultan inoperantes los agravios séptimo y noveno, bajo las siguientes consideraciones:

"...

"Además, en la sentencia el Tribunal Colegiado concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa Pemex Exploración y Producción, entre otros aspectos, para que se dejaran a salvo los derechos del actor, hoy recurrente, para que reclamara de la patronal el otorgamiento de la indemnización y pensión jubilatoria por incapacidad parcial permanente (riesgo de trabajo), en la vía y forma que estimara pertinente, porque no cumplió con los requisitos de procedibilidad que establece la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo.

"En virtud de lo anterior, en relación con la constitucionalidad de las cláusulas 103, 134, fracción II, y 190 del contrato colectivo de trabajo, del artículo 784, fracción VIII de la Ley Federal del Trabajo y de los diversos 179 a 189 de la Ley de Amparo no subsiste el planteamiento de constitucionalidad de una norma general o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de derechos humanos previstos en tratados internacionales ni la omisión en el estudio de las cuestiones mencionadas; y ante ello, resultan inoperantes los agravios que atacan esos tópicos.

"Establecido lo anterior, en los agravios primero, segundo y tercero el recurrente argumenta que el Tribunal Colegiado vulneró los artículos 103 y 107 constitucionales, así como 74 y 75 de la Ley de Amparo, al interpretar el artículo 123, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y concluir que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no era competente para conocer sobre la controversia sometida a su potestad respecto al tema de riesgo de trabajo y sus prestaciones accesorias, ante la inexistencia de una diferencia o conflicto entre el trabajador y patrón, pues establece que antes de acudir a la vía jurisdiccional no se agotó el requisito de procedibilidad y/o definitividad contemplado en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, y se dejaron a salvo sus derechos para que los hiciera valer en la vía y forma que estimara pertinente,



por lo que suprimió su derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción; cuando el Tribunal a quo debió concluir que la diferencia o conflicto entre el capital y el trabajo, en el caso específico, se da desde el momento en que el actor presentó su demanda ante la Junta natural.

"El agraviado agrega que el Tribunal de Amparo hizo nugatorio su derecho fundamental de acceso a un recurso sencillo y rápido ante los Jueces o tribunales competentes que amparan sus derechos fundamentales protegidos conforme a los artículos 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los diversos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, dado que el hecho de que el actor haya acudido directamente a la vía jurisdiccional, es decir, a demandar ante la Junta laboral, el reconocimiento y determinación de un riesgo de trabajo y pago de una pensión jubilatoria, sin agotar el requisito de procedibilidad y/o definitividad contemplado en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, en ningún momento representa para la patronal la violación a su derecho de audiencia y defensa.

"El recurrente adiciona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios ha establecido que los órganos jurisdiccionales están expeditos –libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes.

"Por lo que, el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial no pueden supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

"Con lo que se evidencia que el Tribunal Colegiado soslayó la posibilidad real de acceder a un recurso judicial efectivo, limitándose a afirmar que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no era competente para conocer sobre la controversia sometida a su potestad.



"El inconforme invoca al respecto la tesis de jurisprudencia sustentada por esta Segunda Sala de rubro: «SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.»

"El agraviado debate que los requisitos establecidos en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, no resultan ser idóneos y efectivos, esencialmente porque: a) No garantiza cabalmente el derecho fundamental de audiencia, defensa plena y debido proceso. b) Por la fundada posibilidad de la unilateralidad de la valuación y/o dictamen realizado por el perito del patrón. c) Ante la rendición del dictamen médico del patrón, no se instrumenta un mecanismo de intervención para formular repreguntas u objeciones. d) Aún ante la consideración al trabajador de nombrar un perito de su intención, el perito tercero en discordia es nombrado por el propio patrón, lo que pone en entredicho su imparcialidad. e) Ante la rendición del dictamen médico del patrón no se instrumenta un mecanismo de intervención para formular repreguntas u objeciones. f) La determinación o resolución final recae exclusivamente en el patrón, es decir, adquiere la calidad de Juez y parte. g) Aun ante una eventual resolución que reconozca una incapacidad temporal, permanente parcial o permanente total por riesgo de trabajo, no se observa un mecanismo eficaz para el cumplimiento de dichas determinaciones, sino que todo queda a discrecionalidad del patrón. Lo cual dota de inseguridad jurídica a la parte trabajadora.

"El agraviado suma que la indemnización prevista en la cláusula 113 de dicho pacto colectivo, es comparable y mucho menos superior a las prestaciones que prevé la Ley del Seguro Social.

"Motivos de agravio que resultan infundados.

"De manera previa al análisis de esos argumentos, resulta pertinente abordar el marco jurídico que regula la prestación de la seguridad social en favor de



los trabajadores de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, así como lo establecido en materia de riesgos de trabajo en la Ley del Seguro Social.

"A. Esquema mínimo que prevén las leyes a favor de los trabajadores que sufren un riesgo de trabajo y les produce una incapacidad parcial permanente.

"En conjunto con lo anterior, es importante recordar que tanto la Ley Federal del Trabajo como la del Seguro Social, contemplan en sus respectivas disposiciones, normas que regulan lo atinente a riesgos de trabajo, estableciendo conceptos básicos, sus efectos y consecuencias, así como las diversas prestaciones a que tienen derecho los obreros que son víctimas de aquéllos.

"Con la particularidad de que la aplicabilidad de la Ley del Seguro Social surge cuando el patrón inscribe a sus trabajadores en el régimen obligatorio que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, en cuyo caso, en lugar de pagarse indemnizaciones que contempla la Ley Federal del Trabajo a favor de los trabajadores por parte de los patrones para resarcir las consecuencias que producen tales riesgos, el mencionado instituto cubre diversas prestaciones en especie y en dinero, entre otras, las pensiones por incapacidad parcial permanente, o en su caso, la indemnización global, cuando se determina la naturaleza profesional del accidente o padecimiento respectivo.

"En ese sentido, ésta es la gama de prestaciones que las leyes conceden a los trabajadores que sufren las consecuencias de los riesgos profesionales, con la particularidad de que cuando la disminución orgánica funcional es total y permanente, procede en términos del artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo el pago de una indemnización por el importe de \$1,095 (mil noventa y cinco) días de salario.

"En cambio, si la incapacidad es parcial permanente, el operario tendrá derecho a percibir el pago de la indemnización a razón del porcentaje de disminución orgánica funcional que le hubiera producido el riesgo al trabajador, lo cual está previsto en el artículo 492 de la Ley Federal del Trabajo.

"Ahora, cuando el patrón inscribe a sus trabajadores al régimen obligatorio que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social a virtud de la subrogación,



éste se hace cargo de las obligaciones inherentes a los riesgos de trabajo, entonces surge el derecho de los trabajadores cuando sufren un riesgo profesional, de recibir las prestaciones en especie y en dinero que prevé la ley de la materia.

"Así, el trabajador que sufra un riesgo de trabajo tendrá derecho a las prestaciones en especie enunciadas en el artículo 56 de la Ley del Seguro Social:

"I. Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;

"II. Servicio de hospitalización;

"III. Aparatos de prótesis y ortopedia, y

"IV. Rehabilitación.

"Adicionalmente a esas prestaciones, en términos del artículo 84, fracción II, a), (sic) de la ley citada, los pensionados por incapacidad permanente total o parcial tendrán derecho a las prestaciones del seguro de enfermedades y maternidad.

"El artículo 50 de la Ley del Seguro Social, prevé que el asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, para gozar de las prestaciones en dinero a que se refiere la ley, **debe someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el instituto, salvo cuando justifique la causa de no hacerlo.**

"De acuerdo con el artículo 58 de la Ley del Seguro Social el asegurado tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

"I. Subsidio mientras dure la inhabilitación hasta que se declare la incapacidad permanente parcial o total, el cual ascenderá al cien por ciento el salario en que estuviese cotizando en el momento de ocurrir el riesgo.

"Pensión por incapacidad permanente total. Equivale al setenta por ciento del salario de cotización al momento de ocurrir el riesgo conforme a lo previsto en la propia ley. También incluye la contratación de un seguro de sobrevivencia para el caso de su fallecimiento, que otorgue a sus beneficiarios las pensiones



y demás prestaciones a que tengan derecho conforme a la ley. Si al momento de producirse el riesgo de trabajo, el asegurado hubiere cotizado cuando menos ciento cincuenta semanas, el seguro de sobrevivencia también cubrirá el fallecimiento de éste por causas distintas a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales.

"II. Para efecto de pagar la pensión, el seguro de sobrevivencia y las prestaciones económicas se contratará con una institución de seguros que elija el trabajador, previo cálculo de un monto constitutivo que se cubrirá con la cantidad acumulada en la cuenta individual más la diferencia que pagará el Instituto Mexicano del Seguro Social.

"III. Pensión por incapacidad permanente parcial. Si la incapacidad es superior al cincuenta por ciento, se contratará una pensión otorgada por una institución de seguros, en los mismos términos que el supuesto anterior, sólo que el monto de la pensión se calculará conforme a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total.

"Si la valuación de la incapacidad fuere de hasta el veinticinco por ciento, se pagará al asegurado, en sustitución de la pensión, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido. Esa indemnización será optativa cuando la valuación exceda del veinticinco sin rebasar el cincuenta por ciento.

"IV. Aguinaldo. El instituto otorgará a los pensionados por incapacidad permanente total y parcial con un mínimo de más del cincuenta por ciento de incapacidad, un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban.

"Lo relevante de dichas normas legales es que cuando el riesgo produce una incapacidad parcial permanente surge la necesidad del asegurado, que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, de gozar de las prestaciones en dinero y para ello debe **someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el instituto**, previo a acudir a demandar ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el pago de prestaciones de dicha naturaleza.



"Pues así se prevé en su artículo 295 de dicha ley, al regular que los asegurados o sus beneficiarios y el instituto sobre las prestaciones que la ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, incluso destaca que este precepto legal fue objeto de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil uno, pues anteriormente al texto que tiene actualmente, preveía que las referidas controversias podrían tramitarse ante la Junta previamente agotado el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior.

"Texto legal que en su momento fue declarado inconstitucional por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 78, de rubro: «SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.»

"Ello, porque la referida obligación condicionaba en forma injustificada el derecho de acceso efectivo a la justicia que garantiza el artículo 17 de la Constitución General de la República, ya que tratándose de la tutela de prerrogativas derivadas de una relación entablada entre sujetos de derecho que acuden a ella en un mismo plano, desprovistos de imperio, no existe en la Norma Fundamental motivo alguno que justifique obligar a alguna de las partes a agotar una instancia administrativa antes de solicitar el reconocimiento de derechos ante un tribunal.

"De lo antes expuesto se puede advertir que en materia de riesgos de trabajo, la Ley del Seguro Social contiene una rama de seguro que es financiado íntegramente por los patrones y al que deben inscribir a todos sus trabajadores, sujetos al régimen obligatorio, sin que el instituto pueda negar a los trabajadores que sufren un riesgo profesional las prestaciones correspondientes, por falta de inscripción o aviso de las modificaciones de salarios por parte del patrón. En este último supuesto, el instituto otorgará las prestaciones y cobrará al patrón omiso los capitales constitutivos para financiarlas, con independencia del momento en



que inició la relación laboral y de que aún esté corriendo el plazo que la ley otorga para realizar esos avisos.

"En ese sentido, sin importar el tipo y duración de la relación laboral, si ésta sujeta al patrón al régimen obligatorio del Seguro Social, el trabajador y sus beneficiarios tendrán derecho a las prestaciones en especie y dinero que establece el capítulo III (entre otros, los artículos 56, 58 y 84) en caso de que sufra un riesgo de trabajo que le produzca incapacidad o la muerte.

"A. Sujeción de Petróleos Mexicanos a la Ley del Seguro Social. Al resolver el amparo directo 5/2009, esta Segunda Sala analizó la Ley del Seguro Social (vigente hasta mil novecientos setenta y tres) en relación con la prestación del seguro de muerte.

"Se sostuvo que en la reforma al artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve, se instituyó la expedición de la Ley del Seguro Social, la cual comprendería los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros fines análogos.

"Posteriormente, se publicó la Ley del Seguro Social en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de mil novecientos cuarenta y tres, y conforme a ella la seguridad social sería otorgada por medio de un organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

"Dicha ley quedó abrogada por el artículo segundo transitorio de la Ley del Seguro Social que entró en vigor en toda la República a partir del primero de abril de mil novecientos setenta y tres. Posteriormente, se expidió una nueva Ley del Seguro Social, la cual entró en vigor el primero de julio de mil novecientos noventa y siete.

"En el precedente se estableció que Petróleos Mexicanos y sus subsidarias eran organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuentan con medios económicos suficientes para sufragar las prestaciones de seguridad social tuteladas por la fracción XXIX del apartado A del



artículo 123 constitucional, y de acuerdo a la facultad otorgada en la fracción III del artículo 13 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos el director general de esa paraestatal, puede convenir con el sindicato el contrato colectivo de trabajo y expedir el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza, que rigen las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y de los organismos mismos, en términos del capítulo III del título séptimo de la Ley Federal del Trabajo.

"En virtud de lo anterior, esta Sala concluyó que las prestaciones de previsión social de los trabajadores de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios están contempladas tanto en el contrato colectivo de trabajo (para trabajadores sindicalizados), como en el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Con base en ello, se consideró que con anterioridad a la implementación del régimen de seguridad social de los trabajadores que inició con la primera Ley del Seguro Social de mil novecientos cuarenta y tres, Petróleos Mexicanos ya contemplaba en su contrato colectivo y soportaba con su propio patrimonio las prestaciones de seguridad social que otorgaba a sus trabajadores.

"Luego, con la finalidad de corroborar que Petróleos Mexicanos se hace cargo de la seguridad social de sus trabajadores y de sus beneficiarios, en (sic) que dispone la Ley del Seguro Social, se estimó pertinente hacer referencia a las cláusulas aportadas en ese juicio. En ese asunto se contrastó lo estipulado en el contrato colectivo de trabajo respecto a la pensión *post-mortem* con el seguro de muerte regulado en la Ley del Seguro Social.

"Con similares consideraciones, al resolver el amparo directo en revisión 6278/2014, esta Segunda Sala interpretó los artículos 23 y transitorio vigésimo de la Ley del Seguro Social, vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y siete.

"Se sostuvo que de esas disposiciones se advierten tres supuestos en tratándose de las relaciones entre patrón y trabajadores cuando exista un contrato colectivo de trabajo, dependiendo si esas prestaciones son inferiores, iguales o superiores a las previstas en la ley.



"Se consideró que el legislador también reguló la transición en la incorporación al régimen obligatorio de los trabajadores de las entidades paraestatales descentralizadas –como lo es Petróleos Mexicanos–, cuando en el contrato colectivo de trabajo se prevean prestaciones superiores a las de la norma del seguro social, en el entendido de que dicha incorporación se llevará a cabo a partir de la fecha de la aprobación del estudio respectivo.

"En ese sentido, se concluyó que si la entidad paraestatal como órgano descentralizado de la administración pública federal, dentro de su contrato colectivo de trabajo prevé prestaciones de seguridad social superiores a las de la Ley del Seguro Social, no estará obligada a incorporar a sus trabajadores al régimen obligatorio que prevé esa norma, hasta en tanto el propio instituto realice el estudio técnico-jurídico de dicho contrato colectivo.

"Esta Segunda Sala estableció que Petróleos Mexicanos no está obligado a incorporar al régimen obligatorio del seguro social a sus trabajadores (siempre que sus aportaciones de seguridad social sean superiores a las consignadas en la ley relativa y hasta antes de realizarse el estudio técnico-jurídico), en virtud de que con independencia de no estar inscritos ante el instituto correspondiente, lo cierto es que Petróleos Mexicanos puede cubrir los tópicos necesarios para satisfacer el debido goce del derecho humano de seguridad social de sus trabajadores a través de consignarlo con aportaciones superiores a las previstas en la Ley del Seguro Social dentro del contrato colectivo de trabajo respectivo.

"Siguiendo el criterio sostenido en esos precedentes, dado que no está demostrado que se hayan efectuado los estudios de incorporación de Petróleos Mexicanos al Instituto Mexicano del Seguro Social y en atención a que aquel organismo presta directamente los servicios de seguridad social, las condiciones que ha estipulado en esa materia deberán analizarse a luz del marco normativo del régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social, cuyos mínimos deben estar garantizados a todos los trabajadores (y sus beneficiarios) de ese organismo y sus subsidiarios.

"Lo anterior sigue subsistiendo aun cuando Petróleos Mexicanos se transformó de organismo descentralizado a empresa productiva del Estado, con la



reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce.

"Ello, porque en los artículos 13 y 46 de la Ley de Petróleos Mexicanos sigue reconocimiento (sic) la existencia del contrato colectivo de trabajo aplicable a Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, y faculta al director general para convenir y suscribir los contratos y convenios administrativos sindicales que regulen las relaciones laborales entre ellos con sus trabajadores, conforme a las previsiones máximas previamente aprobadas por el consejo de administración, así como expedir el reglamento de trabajo del personal de confianza, en términos del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo.

"Asimismo, el artículo noveno transitorio de la ley precisó que la modificación de la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y filiales, a que se refiere el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, así como la Ley de Petróleos Mexicanos, no deberá afectar en forma alguna los derechos de sus trabajadores en activo ni los de sus jubilados y pensionados.

"c. Contrato colectivo de trabajo.

"En principio, el contrato colectivo de trabajo es el resultado de un acuerdo entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y Petróleos Mexicanos, que establece condiciones normativas que regulan las condiciones generales y especiales bajo las que se presta el trabajo, en las cuales no se pueden estipular derechos inferiores a los consignados en el artículo 123 constitucional, ni vulnerar ningún derecho humano.

"Así quedó consignado en la tesis 2a. LXII/2001, de esta Segunda Sala, que a la letra dice: «CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO O CONTRATOS-LEY. EN ELLOS NO SE PUEDEN PACTAR CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO INFERIORES A LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL NI CONTRARIAR LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.»



"Ahora, es necesario tener en cuenta que la interpretación de las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que amplían los derechos laborales mínimos consagrados en la Constitución y en Ley Federal del Trabajo, debe ser estricta por lo que las partes deberán estar a lo expresamente pactado –no debe variarse el texto de las previsiones contempladas en dichas cláusulas so pretexto de otorgar mayores beneficios a los trabajadores o algún argumento similar–, según lo dispuesto en los artículos 18 y 31 de la ley obrera.

"Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2010, de esta Segunda Sala, de rubro: «CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDEN LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ERICTA.»

"Ahora bien, la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo bienio 2013-2015, establece:

"«Cláusula 113. El patrón preservará la salud en el trabajo, promoviendo el bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores.

"«Se considera como enfermedad de trabajo, todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

"«Serán enfermedades de trabajo además de las consignadas en la LFT las siguientes: hidrocarburiismo, bencinismo, benzolismo, intoxicaciones <no agudas>, pérdida total o parcial de la capacidad auditiva cuando los trabajadores se encuentren expuestos a ruidos y trepidaciones, conjuntivitis actínica, catarata de los soldadores, paludismo, afecciones según su origen: de la vista, del oído y de la garganta, perturbaciones de las vías respiratorias, afecciones de la piel y de las mucosas, afecciones derivadas de la fatiga producida por la acción del trabajo, tuberculosis, cáncer, perturbaciones gastrointestinales, vértigos, reumatismo, artritis, trastornos del túnel del carpo y todas aquellas en las que se demuestre causa efecto directo con motivo del trabajo, por el médico del patrón.

"«Cuando los trabajadores estimen encontrarse afectados por una enfermedad de esta naturaleza, solicitarán por conducto del sindicato, que los médicos



del patrón dictaminen la profesionalidad o no de su padecimiento y en su caso la incapacidad.

"«En estas circunstancias el patrón está obligado a:

"«1. Efectuar el examen médico de carácter general y el especializado del órgano, sistema o aparato presumiblemente afectado.

"«2. Determinar los criterios siguientes:

"«a) Criterio ocupacional. Trabajos anteriores, puesto actual, productos con los que labora y laboró, tiempo que lleva trabajando, actividad que realiza, y

"«b) Criterio de seguridad e higiene, relativo a las normas y condiciones de trabajo.

"«3. Determinar la profesionalidad o no de la enfermedad.

"«4. Establecer el diagnóstico y el tratamiento que el trabajador deberá seguir, proporcionándole todos los elementos médico-quirúrgicos y los medios terapéuticos que la ciencia indique, en el tratamiento adecuado del padecimiento, agotando todos los recursos de que disponga el medio científico, a fin de lograr la recuperación del enfermo y su reinstalación o rehabilitación en el trabajo. Sólo por causas justificadas el trabajador podrá rehusarse a seguir el tratamiento prescrito.

"«5. Al terminar la atención médica, certificar si el trabajador se encuentra en condiciones de reanudar sus labores, y en su caso si le resulta alguna incapacidad.

"«Emitir el dictamen médico pericial correspondiente, que deberá entregarse al sindicato en un plazo de 10 días.»

"De la transcripción se advierte que en los casos de enfermedades profesionales del personal sindicalizado en ejercicio o con motivo del trabajo, el patrón, entre otras prerrogativas, les emitirá a los trabajadores, la determinación de las incapacidades, para lo cual, es necesario verificar los siguientes requisitos:



"1. El trabajador, por conducto del sindicato, solicite que los médicos del patrón, emitan un dictamen, en el que se determine la aptitud del trabajador para laborar en su puesto.

"2. El patrón, a través de sus médicos, realizará un examen general y especializado del órgano, sistema o aparato presumiblemente afectado.

"3. Además, establecerá los criterios: ocupacional –trabajos anteriores, puesto actual, productos con los que labora y laboró, tiempo que lleva trabajando, actividad que realiza– y de seguridad e higiene –normas y condiciones de trabajo–.

"4. Determinará la profesionalidad o no de la enfermedad.

"5. Establecer el diagnóstico y tratamiento a seguir, proporcionando los elementos médico-quirúrgicos y los medios terapéuticos, a fin de lograr la recuperación, reinstalación o rehabilitación en el trabajo.

"6. Se da la opción de que por causas justificadas el trabajador se pueda rehusar a seguir el tratamiento prescrito.

"7. Certificará si el trabajador se encuentra en condiciones de reanudar sus labores o, en su caso, si le resulta alguna incapacidad.

"8. Emitirá el dictamen médico pericial correspondiente que deberá entregarse al sindicato en un plazo de diez días.

"Como se ve, de dicha disposición se desprende que los trabajadores sindicalizados en activo de Petróleos Mexicanos deben solicitar que el servicio de medicina pericial del patrón determine la aptitud para laborar y, en consecuencia, les expida un dictamen médico para determinar sus incapacidades derivadas de riesgos de trabajo.

"Ello, porque de conformidad con la cláusula 89 del contrato colectivo de trabajo es el patrón quien proporciona la atención médica integral, oportuna, empleando personal técnico competente, instalaciones, equipo y recursos terapéuticos en las dependencias de que disponga directamente.



"En ese sentido, Petróleos Mexicanos cuenta con los medios económicos suficientes para sufragar las prestaciones de naturaleza laboral, así como las de seguridad social, luego entonces, puede afirmarse que dicho organismo tiene un doble carácter ante sus trabajadores, como patrón, así como organismo asegurador, pues absorbe la responsabilidad que sobre este renglón determina la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Seguridad Social, al garantizar a sus trabajadores en caso de riesgo de trabajo el diagnóstico para precisar los alcances del riesgo consumado, a fin de que el asegurado quede protegido ante la existencia de consecuencias posteriores a través de la asistencia médica, su rehabilitación, preparándolo eventualmente para actividades nuevas según su capacidad física, su reacomodo y fijar indemnizaciones ante la inconveniencia de tener una incapacidad.

"Así, es dable concluir que corresponde a Petróleos Mexicanos en forma originaria calificar técnicamente el riesgo de trabajo, pues dicho organismo se instituye como el encargado desde el punto de vista material y humano para realizar una calificación de los riesgos de trabajo en términos de la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo.

"De ahí que se estime que la interpretación que realizó el órgano colegiado en relación con que el actor debió acudir en todo momento ante la patronal (en su carácter de prestador de seguridad social) a solicitar –por conducto de su representación sindical– ser evaluado en su salud, antes de comparecer ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sea acertada.

"Ello, porque la solicitud del trabajador en activo, de que sea evaluado en su salud, genera la obligación de la patronal de pronunciarse al respecto, con el fin de dictaminar si el operario se encuentra en condiciones de prestar sus servicios.

"d. Análisis del argumento relativo a la violación del derecho de acceso a la justicia.

"Son infundados los argumentos en los que se plantea la vulneración al derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la circunstancia de que sea Petróleos Mexicanos en forma originaria quien califique el riesgo de trabajo no



coarta el derecho de los trabajadores de acudir ante los tribunales laborales para resolver lo conducente en relación a la determinación de sus incapacidades, sino que solamente exige agotar los lineamientos como requisito para la procedencia del juicio laboral.

"Para evidenciar lo anterior, es conveniente hacer un breve análisis de las garantías contenidas en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuya finalidad está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de administrar justicia, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial; en cuyo cumplimiento deben concurrir, por una parte, el legislador al establecer normas adecuadas para esos propósitos y, por otra, toda autoridad que realice actos materialmente jurisdiccionales; es decir, todos aquellos órganos del Estado que, formando o no parte del Poder Judicial, tienen encomendada la tarea de resolver controversias, decidiendo el derecho entre las partes.

"Dicha garantía individual o derecho subjetivo a la impartición de justicia, consigna a favor de los gobernados el disfrute de diversos derechos relacionados con la administración de justicia, es decir, contiene dentro de sí cuatro subgarantías, a saber:

"1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de los órganos y las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes;

"2. Justicia completa, esto es, que la autoridad que conoce del asunto y va a resolver la controversia, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, garantizando al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre la totalidad de los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado;

"3. Justicia imparcial, lo que implica que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no se advierta favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en el sentido de la resolución; y,



"4. Justicia gratuita, lo que quiere decir que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de dicho servicio público.

"Como se ve, las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de las subgarantías mencionadas son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales o bien sólo materialmente jurisdiccionales.

"En el caso, los lineamientos establecidos en la cláusula 113 del pacto contractual a fin de calificar los riesgos de trabajo no implican una función jurisdiccional, sino simplemente un medio para calificar técnicamente las enfermedades de las que son portadores los trabajadores a propósito de los riesgos de trabajo de los que hubieran sido objeto, en el cual no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de los trabajadores y de Petróleos Mexicanos fueran contradictorias.

"Lo cual acontecerá hasta que la patronal rinda el o los dictámenes médicos correspondientes que determinen que el trabajador tenga algún grado de incapacidad a propósito de la presentación de su trabajo.

"Además de que a través del cumplimiento de los requisitos de la cláusula 113 del contrato colectivo, se trata de buscar la asistencia médica y rehabilitación del trabajador, para lograr su reacomodo, es decir, que la relación laboral siga vigente.

"En ese sentido, de manera contraria a lo razonado por el recurrente, la cláusula combatida no impide el acceso a un tribunal, sino que únicamente prevé la posibilidad de que los trabajadores avisen a su organismo asegurador, en el caso, su propio patrón, Petróleos Mexicanos, una eventual incapacidad a propósito de la prestación de sus servicios laborales, y que éste, esté en posibilidad de conocer la existencia de la incapacidad para calificar técnicamente los riesgos de trabajo, otorgar asistencia médica, buscar su rehabilitación, e intentar el reacomodo de sus trabajadores.



"Lineamientos, que de ninguna forma pueden generar violación al numeral 17 constitucional, ya que por el contrario buscan de manera interna y administrativa lograr que se determine a los trabajadores técnicamente el grado de su incapacidad, pero a la par, se les dé una asistencia médica en busca de su recuperación, con dos propósitos claros, lograr su recuperación y su reincorporación al trabajo, y de no ser así pagar las indemnizaciones y jubilaciones por riesgo de trabajo que en su caso procedan; pero teniendo como objetivo principal que la relación laboral se vea continuada, es decir, que los trabajadores a pesar de estar en determinado porcentaje incapacitados tengan la posibilidad de continuar laborando, con independencia de las indemnizaciones a que se hagan merecedores por su estado patológico eventualmente mermado por la prestación del servicio.

"Tampoco constituye violación alguna el que se exija agotar tales requisitos para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pues con ello no se hace nugatorio su derecho de que se le imparta justicia, pues el hecho de que los riesgos de trabajo sean calificados técnicamente por Petróleos Mexicanos en su carácter de órgano asegurador, no impide que el trabajador acuda una vez obtenida esa calificativa mediante el dictamen médico al que hace referencia la cláusula 113 del contrato colectivo, directamente ante el órgano jurisdiccional laboral competente, para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo realizada por el referido organismo.

"Ya que agotado el trámite ante Petróleos Mexicanos el trabajador estará en posibilidad de acudir ante la Junta laboral, en virtud de que la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo examinada sólo se refiere al ámbito administrativo laboral y, por tanto, no impide la vía jurisdiccional.

"A mayor abundamiento, resulta procedente atender a la interpretación sistemática del artículo 123, fracción XX, de la Constitución Federal, con los numerales 527, fracción I, numeral 9, 616, fracción I y 899-A, de la Ley Federal del Trabajo, de donde se deduce que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son las competentes para conocer y resolver los conflictos surgidos con motivo de las relaciones, los conflictos individuales en la rama de la industria petroquímica,



en virtud de contratos colectivos de trabajo que contengan beneficios de seguridad social, como evidentemente lo son respecto de las controversias relativas al reconocimiento de padecimientos del orden profesional que provocó un riesgo de trabajo, así como el pago de prestaciones económicas contenidas en el mismo.

"En abundamiento a lo anterior, no es ocioso agregar que todo derecho fundamental al acceso efectivo a la justicia no es absoluto, por lo que su ejercicio debe someterse a supuestos que, al limitarse justificadamente, posibiliten su prestación adecuada, con la finalidad de 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.

"En el caso concreto, al agotar los lineamientos establecidos en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, ante el propio organismo asegurador, se da certeza de la determinación técnica a los trabajadores del grado de su incapacidad, pero paralelamente, se informa al patrón de sus enfermedades para que se dé a los trabajadores asistencia médica, con el propósito de lograr su recuperación y, eventualmente, el reincorporarlos a su trabajo.

"Al respecto se invoca la jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro (sic): «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.»

"Finalmente, en torno a la convencionalidad de la norma impugnada en la sentencia recurrida en relación con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en el presente caso no reporta beneficio acudir a las normas internacionales, puesto que el derecho humano a un medio de defensa efectivo, se encuentra plenamente reconocido en el texto constitucional, en su artículo 17, por lo que a nada útil conduciría acudir a lo previsto en dicho precepto, ante la suficiencia de la protección que brinda el derecho interno.



"Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 172/2012 (10a.), de esta Segunda Sala, de rubro: «DERECHOS HUMANOS. SU ESTUDIO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SE ACUDA A LOS PREVISTOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, SI RESULTA SUFICIENTE LA PREVISIÓN QUE CONTENGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.»

"De lo anterior se desprende lo infundado del agravio en comento, pues las normas de derecho internacional señaladas, al encontrar eco en el texto de nuestra Constitución, no otorgan un mayor beneficio, sino idéntico reconocimiento de los derechos tutelados en el artículo 17 constitucional.

"Por tanto, como se anticipó, los agravios en estudio resultan infundados. ...'

"La jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.) que derivó de las consideraciones así sostenidas, se encuentra con el registro 2019380, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, publicación del viernes 22 de febrero de 2019, 10:24 horas, materia constitucional, y reza:

"PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. De esa cláusula se advierte que los trabajadores sindicalizados en activo de la paraestatal –por conducto de su representante sindical– deben solicitar que el Servicio de Medicina Pericial del patrón determine su aptitud para laborar y, en consecuencia, les expida un dictamen médico para determinarles sus incapacidades derivadas de riesgos de trabajo. Ahora bien, el hecho de que los riesgos de trabajo sean calificados técnicamente por Petróleos Mexicanos en su carácter de órgano asegurador, no impide que, una vez obtenida esa calificativa mediante el dictamen médico emitido en términos de la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, el trabajador en activo acuda directamente ante el órgano jurisdiccional laboral competente, para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo realizada por el organismo referido, en tanto que los lineamientos establecidos en esa cláusula no implican el ejercicio de la función jurisdiccional, sino un medio para calificar técnicamente



las enfermedades de las que son portadores los trabajadores en activo a propósito de los riesgos de trabajo de los que hubieran sido objeto, en el cual no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de los trabajadores y de Petróleos Mexicanos sean contradictorias, lo cual no acontecerá sino hasta que la patronal rinda el dictamen médico correspondiente. Además, a través del cumplimiento de esos requisitos, se busca la asistencia médica y rehabilitación del trabajador para lograr su reacomodo, es decir, que la relación laboral siga vigente. En ese sentido, **la cláusula indicada no vulnera el derecho de acceso a la justicia reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni hace nugatorio el derecho a la impartición de justicia que se exija agotar aquellos requisitos para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.**

"Conforme a lo anterior, es que este Tribunal Colegiado concluye que atento a la causa de pedir que contiene, son sustancialmente **fundados los conceptos de violación vertidos por la peticionaria del amparo**, pues se repite, que de las constancias del sumario, no se advierte que el trabajador, aquí tercero interesado, hubiera acudido de manera previa ante la demandada a solicitar el reconocimiento profesional de las enfermedades que adujo padecer; **ello con independencia de que se trate de un trabajador pensionado, pues sigue siendo sindicalizado y goza del servicio médico que le otorga la demandada.**

"Al caso, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 26/97, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo VI, julio de 1997, materia: laboral, página 146, que establece:

"SINDICATOS. LA JUBILACIÓN DE UN TRABAJADOR NO LE HACE PERDER LA CALIDAD DE MIEMBRO SINDICALIZADO. El artículo 364 de la Ley Federal del Trabajo señala que para la constitución de un sindicato de trabajadores es requisito legal indispensable que se integre con veinte trabajadores en servicio activo; exigencia que aparece también en el artículo 360, fracciones II, III y IV, de la citada ley, pues al hacerse mención de los sindicatos de trabajadores de empresa, industriales o nacionales de industria (artículo 360, fracciones II, III y IV), se utiliza la expresión «que presten sus servicios». Sin embargo, el



incumplimiento de este requisito sólo da lugar a la negativa del registro correspondiente, en términos del artículo 366, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo; e inclusive, en términos de lo dispuesto en el artículo 369, fracción II, de la propia ley, a la cancelación de dicho registro cuando ya no se cuente con el número de trabajadores en activo necesarios para la constitución del sindicato. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto en los artículos 360, 364, 365, 366 y 369 de la Ley Federal del Trabajo, para permanecer como miembro de un sindicato de trabajadores no se requiere, necesariamente, ser un trabajador en activo, cuando este carácter desaparece porque la relación de trabajo ha concluido en definitiva, lo que sucede cuando el trabajador obtiene la jubilación, no se pierde la calidad de sindicalizado, pues ninguna disposición de la Ley Federal del Trabajo establece que un trabajador, a partir de que obtiene la jubilación, deja de fungir como miembro del sindicato de que se trate, ya que esto sólo puede ocurrir en tres casos: por renuncia, muerte o expulsión del trabajador. Además de que el artículo 356 de la referida ley, interpretado con base en los principios de justicia social, conduce a establecer que el estudio, el mejoramiento y la defensa de los intereses de la clase trabajadora conllevan a la búsqueda y fortalecimiento de un derecho individual del trabajo y una seguridad social digna y suficiente para cada uno de sus miembros, que no se agota en la conquista de derechos y beneficios con motivo de la prestación inmediata del servicio personal subordinado, sino que va más allá, pues está también encaminada a la obtención de derechos y beneficios en favor de quien realizó durante un tiempo prolongado ese servicio y recibió con posterioridad su jubilación, cuya satisfacción cabal no sólo debe confiarse al propio trabajador jubilado –por lo general mermado en sus condiciones físicas debido al desgaste orgánico realizado–, sino también al sindicato al que pertenece, en tanto que con ello este último puede preservar con mayor eficacia su tutela.

"En efecto, el trabajador no colmó los requisitos establecidos para la procedencia del reconocimiento de enfermedades profesionales, dado que tal como lo expone la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo debió acudir en primer orden ante el servicio médico de la demandada.

"Ahora, del laudo sometido a debate, se desprende que la autoridad del conocimiento, únicamente se limitó a valorar el material probatorio existente en autos, después de lo cual, consideró que el actor acreditó la procedencia de



su acción al haber demostrado la causa u origen de los padecimientos de los que se dijo portador, motivo por el cual condenó a las demandadas a lo pretendido por la parte trabajadora.

"Tal condena resulta ilegal, aunque por las razones expuestas en este fallo, ya que como se dijo, asiste la razón jurídica a la inconforme en que la junta soslayó analizar debidamente la procedencia de la acción, conforme a la cual, como se ha venido diciendo, para la procedencia del reclamo de la indemnización derivada de un riesgo de trabajo, prevista en la cláusula 128, en relación con la diversa 113 del contrato colectivo de trabajo, **el trabajador debía agotar el procedimiento previsto en el pacto colectivo, lo que en la especie no aconteció**, pues el accionante no demostró que hubiera acudido ante el servicio médico de las demandadas, como se encuentra pactado en el multicitado contrato, por lo que no se agotó el procedimiento previsto para la solución de conflictos ni la emisión del diagnóstico por el perito médico de la empresa para la procedencia del pago de la indemnización que reclamó.

"Se dice lo anterior, pues de las constancias que conforman el sumario laboral, se aprecia que para el reconocimiento de las enfermedades profesionales, el trabajador acudió directamente ante la junta responsable, para que una vez prosperara esa acción se le otorgaran los beneficios de la indemnización, pues en el caso no existe vestigio procesal que afirme lo contrario.

"Derivado de lo anterior, partiendo de lo dispuesto en la propia cláusula 113 del pacto colectivo, enlazado a la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que no existe tal conflicto obrero-patronal; y por ende, la acción de indemnización por riesgo de trabajo era improcedente, lo cual no fue advertido por la junta responsable.

"En razón de lo precedente, lo conducente es **conceder** el amparo solicitado para los efectos que se precisarán en el considerando siguiente.

"SÉPTIMO.—**Efectos de la concesión del amparo.**

"En términos del artículo 77 de la Ley de Amparo, se otorga la protección constitucional para el efecto de que el tribunal responsable:



"a) Deje insubsistente el laudo reclamado de **veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis**; emita uno nuevo, en el que acorde a lo expuesto en esta ejecutoria reitere lo que no fue materia de concesión; y,

"b) **En relación con los riesgos profesionales reclamados, determine que el actor del juicio, previamente a acudir ante la Junta responsable para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo, debió agotar el procedimiento administrativo conforme a lo dispuesto en la cláusula 113 del Contrato Colectivo de Trabajo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios; y, deje a salvo los derechos del trabajador para reclamar de la patronal el otorgamiento de la indemnización correspondiente; lo anterior, atendiendo a lo resuelto además en el amparo relacionado 321/2019.**"

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito es existente, cuando al resolver los asuntos que son de su legal competencia adoptan criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia y con independencia de que no exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios que tomaron en cuenta, ya que si el problema jurídico central es perfectamente identificable, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico.

Apoya tal consideración, la jurisprudencia P./J. 72/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, visible en la página 7, 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 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 contradic-



ciones 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 ese contexto, debe estimarse que en el presente asunto sí existe la contradicción de tesis denunciada y para establecer las razones de ello es menester señalar que, los Tribunales Colegiados al resolver los amparos directos de sus respectivos índices, se pronunciaron sobre una misma situación jurídica, consistente en determinar si tratándose de trabajadores jubilados de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios, es necesario agotar el procedimiento previsto en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo.

El Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, al resolver el juicio de amparo directo en materia de trabajo 103/2018, ponderó, en esencia, lo siguiente:

- Si bien los trabajadores sindicalizados en activo de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, por regla general, previo a acudir a la instancia jurisdiccional para reclamar el reconocimiento de enfermedades profesionales deben sujetarse a lo previsto en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, es decir, agotar el procedimiento para el reconocimiento de aquéllas; sin embargo, cuando el trabajador inicia un juicio laboral sin agotar el aludido procedimiento y durante la sustanciación, previo al dictado del laudo, obtiene su jubilación, debe estimarse actualizada una causa de excepción a la señalada regla, por lo que para resolver a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia, conforme a la lógica y la experiencia, así como en apego al principio de economía procesal y al derecho fundamental de acceso a la justicia, en su vertiente de prontitud, la instancia laboral debe resolverse conforme a los parámetros exigibles para un trabajador jubilado, soslayando el hecho de que al iniciarse el juicio aquél se encontraba en activo y, por ende, prescindiendo de estimar improcedente la acción, bajo la única consideración de que omitió agotar el aludido procedimiento administrativo, pues considerar que la acción es improcedente por esa razón únicamente conllevaría dejar a salvo los derechos del accionante para que, en su caso, agote el aludido procedimiento, hecho lo cual, estaría en posibilidad de promover una diversa instancia laboral para que se reconozcan los padecimientos que reclamó inicialmente estando en activo; no obstante, al encontrarse ya jubilado, los médicos de la paraestatal no podrían



efectuar la valoración que impone el procedimiento mencionado, toda vez que el vínculo laboral ya está concluido, motivo por el cual, incluso, el procedimiento administrativo ya no le sería exigible para determinar la procedencia de la acción, lo que conduce a que al instarse el segundo juicio laboral, no podrían obtenerse resultados diversos a los que obran en el promovido durante la transición del actor –de activo a jubilado– puesto que ambos se habrían tramitado sin desahogar el procedimiento administrativo de referencia, con la única variante de que esa omisión no incidiría respecto de la procedencia del nuevo juicio, atendiendo a la condición actual de jubilado del actor.

- Por tanto, sería ocioso imponer al actor –ya jubilado– la obligación de promover un diverso juicio para obtener el reconocimiento de los padecimientos que inicialmente reclamó estando en activo, por estimar improcedente la acción atendiendo exclusivamente al carácter de activo con el que la inició, cuando ya no le es posible agotar el procedimiento administrativo de referencia por estar jubilado y, además, ya no le es exigible para que la acción sea procedente; máxime que –apartándose de formulismos– desde la promoción del juicio en el que aconteció la referida transición, se cuenta con los elementos.

De la ejecutoria anterior, surgió la tesis aislada X.2o.1 L (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 68, Tomo III, julio de 2019, página 2165, Décima Época, con número de registro digital: 2020318, de título: "TRABAJADORES SINDICALIZADOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS. SI RECLAMAN EN JUICIO EL RECONOCIMIENTO DE UNA ENFERMEDAD DE TRABAJO ESTANDO EN ACTIVO SIN AGOTAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, Y DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE AQUÉL (ANTES DEL DICTADO DEL LAUDO) OBTIENEN SU JUBILACIÓN, DEBE ESTIMARSE PROCEDENTE SU ACCIÓN, AUN CUANDO NO HAYAN AGOTADO EL PROCEDIMIENTO ALUDIDO."

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo en materia de trabajo 1195/2019, del índice del órgano auxiliado (322/2019 del índice del tribunal auxiliar), esencialmente, consideró lo siguiente:



- De lo dispuesto en las cláusulas 113 y 128 del contrato colectivo de trabajo de la industria petrolera se tiene, que en caso de que los trabajadores sindicalizados estimen encontrarse afectados por alguna de las enfermedades previstas en dicho dispositivo como riesgo de trabajo, pueden tramitar el pago de la indemnización correspondiente, para lo cual deberán solicitar por conducto del sindicato, que los médicos del patrón, esto es, de Petróleos Mexicanos, dictaminen la profesionalidad o no de su padecimiento y, en su caso, la incapacidad que corresponda.

- Cuando el operario ejerce la acción relativa al cumplimiento de los artículos 473, 474 y 475 de la Ley Federal del Trabajo, inherentes a los riesgos de trabajo, demandando el reconocimiento por parte de la demandada de que padece diversas enfermedades consideradas como de trabajo en el artículo 513 de la ley obrera, y conforme a lo dispuesto en las cláusulas 113 y 128 del contrato colectivo de trabajo de la industria petrolera, afirmando que las enfermedades que padece, tuvieron su origen, nacieron y evolucionaron con motivo del ejercicio de su trabajo, teniendo relación directa de causa efecto con éste y actividades desempeñadas con su medio ambiente laboral, sin dar cumplimiento a lo dispuesto en la referida cláusula 113 del pacto colectivo, en que sustenta su acción, esto es, sin justificar que previo a comparecer al juicio laboral, solicitó por conducto del sindicato, que los médicos del patrón Petróleos Mexicanos, dictaminaran la profesionalidad o no de su padecimiento y en su caso la incapacidad, su acción es improcedente, porque no dio cumplimiento al requisito de procedibilidad y/o definitividad contemplado en dicha cláusula, pues para la procedencia del reclamo de la indemnización derivada de un riesgo de trabajo, prevista en la cláusula 128, en relación con la diversa 113 del contrato colectivo de trabajo, el trabajador debía agotar el procedimiento previsto en el pacto colectivo.

- Ello, con independencia de que se trate de un trabajador pensionado, pues sigue siendo sindicalizado y goza del servicio médico que le otorga la demandada.

Lo anterior pone de manifiesto, que el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, considera que los jubilados de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, para reclamar el reconocimiento de enfermedad, no están obligados a agotar el procedimiento previsto en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, porque los médicos



de la paraestatal no podrían efectuar la valoración que impone el procedimiento mencionado, toda vez que el vínculo laboral ya está concluido.

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, considera que el trabajador jubilado también debe agotar el procedimiento previsto en la cláusula 113 del pacto colectivo, pues sigue siendo sindicalizado y goza del servicio médico que le otorga la demandada.

En conclusión, la contradicción es existente en lo que atañe a que el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, considera que el trabajador jubilado de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, para reclamar el reconocimiento de enfermedad, no está obligado a agotar el procedimiento previsto en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, porque los médicos de la paraestatal no podrían efectuar la valoración que impone el procedimiento mencionado, toda vez que el vínculo laboral ya está concluido. Mientras que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, considera que el trabajador jubilado sí debe agotar ese procedimiento porque sigue siendo sindicalizado y goza del servicio médico que le otorga la demandada.

Entonces, el punto a dilucidar es, si el trabajador jubilado está obligado o no a agotar el procedimiento administrativo previsto en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo ante la patronal, para reclamar el reconocimiento de enfermedades profesionales que adquirió durante la vigencia de la relación de trabajo.

Cabe precisar, que lo relativo a "si cuando se reclama el reconocimiento de riesgo de trabajo y su correspondiente indemnización a la empresa productiva de trabajo denominada Pemex Exploración y Producción, como trabajador activo pero antes de que se termine el procedimiento laboral se jubila, opera o no una excepción a la regla", no será motivo de estudio en esta resolución, porque respecto a ese criterio no existe contradicción, dado que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en



Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, no se pronunció al respecto. Es de invocarse la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, materia común, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077, que establece:

"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."

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Para resolver la interrogante anterior, es necesario realizar las consideraciones siguientes:

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 6045/2018, en lo conducente, consideró:

"SEXTO.—Estudio de agravios ...

"Motivos de agravio que resultan infundados.

"De manera previa al análisis de esos argumentos, resulta pertinente abordar el marco jurídico que regula la prestación de la seguridad social en favor de los



trabajadores de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, así como lo establecido en materia de riesgos de trabajo en la Ley del Seguro Social.

"A. Esquema mínimo que prevén las leyes a favor de los trabajadores que sufren un riesgo de trabajo y les produce una incapacidad parcial permanente.

"En conjunto con lo anterior, es importante recordar que tanto la Ley Federal del Trabajo, como la del Seguro Social, contemplan en sus respectivas disposiciones, normas que regulan lo atinente a riesgos de trabajo, estableciendo conceptos básicos, sus efectos y consecuencias, así como las diversas prestaciones a que tienen derecho los obreros que son víctimas de aquéllos.

"Con la particularidad de que la aplicabilidad de la Ley del Seguro Social surge cuando el patrón inscribe a sus trabajadores en el régimen obligatorio que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, en cuyo caso, en lugar de pagarse indemnizaciones que contempla la Ley Federal del Trabajo a favor de los trabajadores por parte de los patrones para resarcir las consecuencias que producen tales riesgos, el mencionado instituto cubre diversas prestaciones en especie y en dinero, entre otras, las pensiones por incapacidad parcial permanente, o en su caso, la indemnización global, cuando se determina la naturaleza profesional del accidente o padecimiento respectivo.

"En ese sentido, ésta es la gama de prestaciones que las leyes conceden a los trabajadores que sufren las consecuencias de los riesgos profesionales, con la particularidad de que cuando la disminución orgánica funcional es total y permanente, procede en términos del artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo(11) el pago de una indemnización por el importe de \$1,095 (mil noventa y cinco) días de salario.

"En cambio, si la incapacidad es parcial permanente, el operario tendrá derecho a percibir el pago de la indemnización a razón del porcentaje de disminución orgánica funcional que le hubiera producido el riesgo al trabajador, lo cual está previsto en el artículo 492 de la Ley Federal del Trabajo.(12)

"Ahora, cuando el patrón inscribe a sus trabajadores al régimen obligatorio que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, en virtud de la subrogación, éste se hace cargo de las obligaciones inherentes a los riesgos de trabajo, entonces



surge el derecho de los trabajadores cuando sufren un riesgo profesional, de recibir las prestaciones en especie y en dinero que prevé la ley de la materia.

"Así, el trabajador que sufra un riesgo de trabajo tendrá derecho a las prestaciones en especie enunciadas en el artículo 56 de la Ley del Seguro Social:(13)

"I. Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;

"II. Servicio de hospitalización;

"III. Aparatos de prótesis y ortopedia, y,

"IV. Rehabilitación.

"Adicionalmente a esas prestaciones, en términos del artículo 84, fracción II, inciso a), de la ley citada, los pensionados por incapacidad permanente total o parcial tendrán derecho a las prestaciones del seguro de enfermedades y maternidad.(14)

"El artículo 50 de la Ley del Seguro Social,(15) prevé que el asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, para gozar de las prestaciones en dinero a que se refiere la ley, debe someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el instituto, salvo cuando justifique la causa de no hacerlo.

"De acuerdo con el artículo 58 de la Ley del Seguro Social(16) el asegurado tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

"I. Subsidio mientras dure la inhabilitación hasta que se declare la incapacidad permanente parcial o total, el cual ascenderá al cien por ciento el salario en que estuviese cotizando en el momento de ocurrir el riesgo.

"II. Pensión por incapacidad permanente total. Equivale al setenta por ciento del salario de cotización al momento de ocurrir el riesgo conforme a lo previsto en la propia ley. También incluye la contratación de un seguro de sobrevivencia para el caso de su fallecimiento, que otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones a que tengan derecho conforme a la ley. Si al



momento de producirse el riesgo de trabajo, el asegurado hubiere cotizado cuando menos ciento cincuenta semanas, el seguro de sobrevivencia también cubrirá el fallecimiento de éste por causas distintas a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales.

"Para efecto de pagar la pensión, el seguro de sobrevivencia y las prestaciones económicas se contratará con una institución de seguros que elija el trabajador, previo cálculo de un monto constitutivo que se cubrirá con la cantidad acumulada en la cuenta individual más la diferencia que pagará el Instituto Mexicano del Seguro Social.

"III. Pensión por incapacidad permanente parcial. Si la incapacidad es superior al cincuenta por ciento, se contratará una pensión otorgada por una institución de seguros, en los mismos términos que el supuesto anterior, sólo que el monto de la pensión se calculará conforme a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total.

"Si la valuación de la incapacidad fuere de hasta el veinticinco por ciento, se pagará al asegurado, en sustitución de la pensión, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido. Esa indemnización será optativa cuando la valuación exceda del veinticinco sin rebasar el cincuenta por ciento.

"IV. Aguinaldo. El instituto otorgará a los pensionados por incapacidad permanente total y parcial con un mínimo de más del cincuenta por ciento de incapacidad, un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban.

"Lo relevante de dichas normas legales es que cuando el riesgo produce una incapacidad parcial permanente surge la necesidad del asegurado, que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, de gozar de las prestaciones en dinero y, para ello, debe someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el instituto, previo a acudir a demandar ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el pago de prestaciones de dicha naturaleza.



"Pues así se prevé en su artículo 295 de dicha ley,(17) al regular que los asegurados o sus beneficiarios y el instituto sobre las prestaciones que la ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, incluso destaca que este precepto legal fue objeto de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil uno, pues anteriormente al texto que tiene actualmente, preveía que las referidas controversias podrían tramitarse ante la Junta previamente agotado el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior.

"Texto legal que en su momento fue declarado inconstitucional por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 78, de rubro: 'SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 295 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE A CARGO DE LOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE A RECLAMAR ALGUNA DE LAS PRESTACIONES PREVISTAS EN EL PROPIO ORDENAMIENTO, TRANSGREDE EL DERECHO AL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA GARANTIZADO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.'(18)

"Ello, porque la referida obligación condicionaba en forma injustificada el derecho de acceso efectivo a la justicia que garantiza el artículo 17 de la Constitución General de la República, ya que tratándose de la tutela de prerrogativas derivadas de una relación entablada entre sujetos de derecho que acuden a ella en un mismo plano, desprovistos de imperio, no existe en la Norma Fundamental motivo alguno que justifique obligar a alguna de las partes a agotar una instancia administrativa antes de solicitar el reconocimiento de derechos ante un tribunal.

"De lo antes expuesto se puede advertir que en materia de riesgos de trabajo, la Ley del Seguro Social contiene una rama de seguro que es financiado íntegramente por los patrones y al que deben inscribir a todos sus trabajadores, sujetos al régimen obligatorio, sin que el instituto pueda negar a los trabajadores que sufren un riesgo profesional las prestaciones correspondientes, por falta de inscripción o aviso de las modificaciones de salarios por parte del patrón. En este último supuesto, el instituto otorgará las prestaciones y cobrará al patrón omiso los capitales constitutivos para financiarlas, con independencia del momento en que inició la relación laboral y de que aún esté corriendo el plazo que la ley otorga para realizar esos avisos.



"En ese sentido, sin importar el tipo y duración de la relación laboral, si ésta sujeta al patrón al régimen obligatorio del Seguro Social, el trabajador y sus beneficiarios tendrán derecho a las prestaciones en especie y dinero que establece el capítulo III (entre otros, los artículos 56, 58 y 84) en caso de que sufra un riesgo de trabajo que le produzca incapacidad o la muerte.

"A. Sujeción de Petróleos Mexicanos a la Ley del Seguro Social. Al resolver el amparo directo 5/2009,(19) esta Segunda Sala analizó la Ley del Seguro Social (vigente hasta mil novecientos setenta y tres) en relación con la prestación del seguro de muerte.

"Se sostuvo que en la reforma al artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Federal,(20) publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve, se instituyó la expedición de la Ley del Seguro Social, la cual comprendería los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros fines análogos.

"Posteriormente, se publicó la Ley del Seguro Social en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de mil novecientos cuarenta y tres, y conforme a ella la seguridad social sería otorgada por medio de un organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

"Dicha ley quedó abrogada por el artículo segundo transitorio de la Ley del Seguro Social que entró en vigor en toda la República a partir del primero de abril de mil novecientos setenta y tres. Posteriormente, se expidió una nueva Ley del Seguro Social, la cual entró en vigor el primero de julio de mil novecientos noventa y siete.

"En el precedente se estableció que Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias eran organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuentan con medios económicos suficientes para sufragar las prestaciones de seguridad social tuteladas por la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional, y de acuerdo a la facultad otorgada en la fracción III del artículo 13 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, el director general de esa paraestatal, puede convenir con el sindicato el contrato colectivo de trabajo y expedir el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza, que rigen



las relaciones laborales de Petróleos Mexicanos y de los organismos mismos, en términos del capítulo III del título séptimo de la Ley Federal del Trabajo.

"En virtud de lo anterior, esta Sala concluyó que las prestaciones de previsión social de los trabajadores de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios están contempladas tanto en el contrato colectivo de trabajo (para trabajadores sindicalizados),(21) como en el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

"Con base en ello, se consideró que con anterioridad a la implementación del régimen de seguridad social de los trabajadores que inició con la primera Ley del Seguro Social de mil novecientos cuarenta y tres, Petróleos Mexicanos ya contemplaba en su contrato colectivo y soportaba con su propio patrimonio las prestaciones de seguridad social que otorgaba a sus trabajadores.

"Luego, con la finalidad de corroborar que Petróleos Mexicanos se hace cargo de la seguridad social de sus trabajadores y de sus beneficiarios, en términos que dispone la Ley del Seguro Social, se estimó pertinente hacer referencia a las cláusulas aportadas en ese juicio. En ese asunto se contrastó lo estipulado en el contrato colectivo de trabajo respecto a la pensión *post-mortem* con el seguro de muerte regulado en la Ley del Seguro Social.

"Con similares consideraciones, al resolver el amparo directo en revisión 6278/2014,(22) esta Segunda Sala interpretó los artículos 23 y transitorio vigésimo de la Ley del Seguro Social, vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y siete.(23)

"Se sostuvo que de esas disposiciones se advierten tres supuestos en tratándose de las relaciones entre patrón y trabajadores cuando exista un contrato colectivo de trabajo, dependiendo si esas prestaciones son inferiores, iguales o superiores a las previstas en la ley.

"Se consideró que el legislador también reguló la transición en la incorporación al régimen obligatorio de los trabajadores de las entidades paraestatales descentralizadas –como lo es Petróleos Mexicanos–, cuando en el contrato colectivo de trabajo se prevean prestaciones superiores a las de la norma del seguro social, en el entendido de que dicha incorporación se llevará a cabo a partir de la fecha de la aprobación del estudio respectivo.



"En ese sentido, se concluyó que si la entidad paraestatal como órgano descentralizado de la administración pública federal, dentro de su contrato colectivo de trabajo prevé prestaciones de seguridad social superiores a las de la Ley del Seguro Social, no estará obligada a incorporar a sus trabajadores al régimen obligatorio que prevé esa norma, hasta en tanto que el propio instituto realice el estudio técnico-jurídico de dicho contrato colectivo.

"Esta Segunda Sala estableció que Petróleos Mexicanos no está obligado a incorporar al régimen obligatorio del seguro social a sus trabajadores (siempre que sus aportaciones de seguridad social sean superiores a las consignadas en la ley relativa y hasta antes de realizarse el estudio técnico-jurídico), en virtud de que con independencia de no estar inscritos ante el instituto correspondiente, lo cierto es que Petróleos Mexicanos puede cubrir los tópicos necesarios para satisfacer el debido goce del derecho humano de seguridad social de sus trabajadores a través de consignarlo con aportaciones superiores a las previstas en la Ley del Seguro Social dentro del contrato colectivo de trabajo respectivo.

"Siguiendo el criterio sostenido en esos precedentes, dado que no está demostrado que se hayan efectuado los estudios de incorporación de Petróleos Mexicanos al Instituto Mexicano del Seguro Social y en atención a que aquel organismo presta directamente los servicios de seguridad social, las condiciones que ha estipulado en esa materia deberán analizarse a luz del marco normativo del régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social, cuyos mínimos deben estar garantizados a todos los trabajadores (y sus beneficiarios) de ese organismo y sus subsidiarios.

"Lo anterior sigue subsistiendo aun cuando Petróleos Mexicanos se transformó de organismo descentralizado a empresa productiva del Estado, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce.

"Ello, porque en los artículos 13 y 46 de la Ley de Petróleos Mexicanos sigue reconociendo la existencia del contrato colectivo de trabajo aplicable a Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias y faculta al director general para convenir y suscribir los contratos y convenios administrativos sindicales que regulen las relaciones laborales entre ellos con sus trabajadores conforme a las previsiones máximas previamente aprobadas por el consejo de



administración, así como expedir el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza, en términos del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo.

"Asimismo, el artículo noveno transitorio de la ley precisó que la modificación de la naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y filiales, a que se refiere el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, así como la Ley de Petróleos Mexicanos, no deberá afectar en forma alguna los derechos de sus trabajadores en activo ni los de sus jubilados y pensionados.

"c) (sic) Contrato colectivo de trabajo

"En principio, el contrato colectivo de trabajo es el resultado de un acuerdo entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y Petróleos Mexicanos, que establece condiciones normativas que regulan las condiciones generales y especiales bajo las que se presta el trabajo, en las cuales no se pueden estipular derechos inferiores a los consignados en el artículo 123 constitucional, ni vulnerar ningún derecho humano.

"Así quedó consignado en la tesis 2a. LXII/2001, de esta Segunda Sala, que a la letra dice: 'CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO O CONTRATOS-LEY. EN ELLOS NO SE PUEDEN PACTAR CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO INFERIORES A LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL NI CONTRARIAR LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.'(24)

"Ahora, es necesario tener en cuenta que la interpretación de las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que amplían los derechos laborales mínimos consagrados en la Constitución y en Ley Federal del Trabajo, debe ser estricta por lo que las partes deberán estar a lo expresamente pactado –no debe variarse el texto de las previsiones contempladas en dichas cláusulas so pretexto de otorgar mayores beneficios a los trabajadores o algún argumento similar–, según lo dispuesto en los artículos 18 y 31 de la ley obrera.(25)

"Al respecto resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 128/2010, de esta Segunda Sala, de rubro: 'CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS



CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDEN LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ESTRICTA.'(26)

Ahora bien, la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo bienio 2013-2015, establece:

"Cláusula 113. El patrón preservará la salud en el trabajo, promoviendo el bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores.

"Se considera como enfermedad de trabajo, todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

"Serán enfermedades de trabajo además de las consignadas en la LFT las siguientes: hidrocarburoismo, bencinismo, benzolismo, intoxicaciones «no agudas» pérdida total o parcial de la capacidad auditiva cuando los trabajadores se encuentren expuestos a ruidos y trepidaciones, conjuntivitis actínica, catarata de los soldadores, paludismo, afecciones según su origen: de la vista, del oído y de la garganta, perturbaciones de las vías respiratorias, afecciones de la piel y de las mucosas, afecciones derivadas de la fatiga producida por la acción del trabajo, tuberculosis, cáncer, perturbaciones gastrointestinales, vértigos, reumatismo, artritis, trastornos del túnel del carpo y todas aquellas en las que se demuestre causa efecto directo con motivo del trabajo, por el médico del patrón.

"Cuando los trabajadores estimen encontrarse afectados por una enfermedad de esta naturaleza, solicitarán por conducto del sindicato, que los médicos del patrón dictaminen la profesionalidad o no de su padecimiento y en su caso la incapacidad.

"En estas circunstancias el patrón está obligado a:

"1. Efectuar el examen médico de carácter general y el especializado del órgano, sistema o aparato presumiblemente afectado.

"2. Determinar los criterios siguientes:



"a) Criterio ocupacional. Trabajos anteriores, puesto actual, productos con los que labora y laboró, tiempo que lleva trabajando, actividad que realiza, y

"b) Criterio de seguridad e higiene, relativo a las normas y condiciones de trabajo.

"3. Determinar la profesionalidad o no de la enfermedad.

"4. Establecer el diagnóstico y el tratamiento que el trabajador deberá seguir, proporcionándole todos los elementos médico-quirúrgicos y los medios terapéuticos que la ciencia indique, en el tratamiento adecuado del padecimiento, agotando todos los recursos de que disponga el medio científico, a fin de lograr la recuperación del enfermo y su reinstalación o rehabilitación en el trabajo. Sólo por causas justificadas el trabajador podrá rehusarse a seguir el tratamiento prescrito.

"5. Al terminar la atención médica, certificar si el trabajador se encuentra en condiciones de reanudar sus labores, y en su caso si le resulta alguna incapacidad.

"Emitir el dictamen médico pericial correspondiente, que deberá entregarse al sindicato en un plazo de 10 días."

"De la transcripción se advierte que en los casos de enfermedades profesionales del personal sindicalizado en ejercicio o con motivo del trabajo, el patrón, entre otras prerrogativas, les emitirá a los trabajadores, la determinación de las incapacidades, para lo cual, es necesario verificar los siguientes requisitos:

"1. El trabajador, por conducto del sindicato, solicite que los médicos del patrón, emitan un dictamen, en el que se determine la aptitud del trabajador para laborar en su puesto.

"2. El patrón, a través de sus médicos, realizará un examen general y especializado del órgano, sistema o aparato presumiblemente afectado.



"3. Además, establecerá los criterios: ocupacional –trabajos anteriores, puesto actual, productos con los que labora y laboró, tiempo que lleva trabajando, actividad que realiza– y de seguridad e higiene –normas y condiciones de trabajo–.

"4. Determinará la profesionalidad o no de la enfermedad.

"5. Establecer el diagnóstico y tratamiento a seguir, proporcionando los elementos médico-quirúrgicos y los medios terapéuticos, a fin de lograr la recuperación, reinstalación o rehabilitación en el trabajo.

"6. Se da la opción de que, por causas justificadas el trabajador se pueda rehusar a seguir el tratamiento prescrito.

"7. Certificará si el trabajador se encuentra en condiciones de reanudar sus labores o, en su caso, si le resulta alguna incapacidad.

"8. Emitirá el dictamen médico pericial correspondiente que deberá entregarse al sindicato en un plazo de diez días.

"Como se ve, de dicha disposición se desprende que los trabajadores sindicalizados en activo de Petróleos Mexicanos deben solicitar que el servicio de medicina pericial del patrón determine la aptitud para laborar y, en consecuencia, les expida un dictamen médico para determinar sus incapacidades derivadas de riesgos de trabajo.

"Ello, porque de conformidad con la cláusula 89 del contrato colectivo de trabajo(27) es el patrón quien proporciona la atención médica integral, oportuna, empleando personal técnico competente, instalaciones, equipo y recursos terapéuticos en las dependencias de que disponga directamente.

"En ese sentido, Petróleos Mexicanos cuenta con los medios económicos suficientes para sufragar las prestaciones de naturaleza laboral, así como las de seguridad social, luego entonces, puede afirmarse que dicho organismo tiene un doble carácter ante sus trabajadores, como patrón, así como organismo asegurador, pues absorbe la responsabilidad que sobre este renglón deter-



mina la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Seguridad Social, al garantizar a sus trabajadores en caso de riesgo de trabajo el diagnóstico para precisar los alcances del riesgo consumado, a fin de que el asegurado quede protegido ante la existencia de consecuencias posteriores a través de la asistencia médica, su rehabilitación, preparándolo eventualmente para actividades nuevas según su capacidad física, su reacomodo y fijar indemnizaciones ante la inconveniencia de tener una incapacidad.

"Así, es dable concluir que corresponde a Petróleos Mexicanos en forma originaria calificar técnicamente el riesgo de trabajo, pues dicho organismo se instituye como el encargado desde el punto de vista material y humano para realizar una calificación de los riesgos de trabajo en términos de la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo.

"De ahí que se estime que la interpretación que realizó el órgano colegiado en relación con que el actor debió acudir en todo momento ante la patronal (en su carácter de prestador de seguridad social) a solicitar –por conducto de su representación sindical– ser evaluado en su salud, antes de comparecer ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sea acertada.

"Ello, porque la solicitud del trabajador en activo, de que sea evaluado en su salud, genera la obligación de la patronal de pronunciarse al respecto, con el fin de dictaminar si el operario se encuentra en condiciones de prestar sus servicios.

"d) Análisis del argumento relativo a la violación del derecho de acceso a la justicia.

"Son infundados los argumentos en los que se plantea la vulneración al derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la circunstancia de que sea Petróleos Mexicanos en forma originaria quien califique el riesgo de trabajo no coarta el derecho de los trabajadores de acudir ante los tribunales laborales para resolver lo conducente en relación a la determinación de sus incapacidades, sino que solamente exige agotar los lineamientos como requisito para la procedencia del juicio laboral.



"Para evidenciar lo anterior, es conveniente hacer un breve análisis de las garantías contenidas en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,(28) cuya finalidad está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de administrar justicia, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial; en cuyo cumplimiento deben concurrir, por una parte, el legislador al establecer normas adecuadas para esos propósitos y, por otra, toda autoridad que realice actos materialmente jurisdiccionales; es decir, todos aquellos órganos del Estado que, formando o no parte del Poder Judicial, tienen encomendada la tarea de resolver controversias, decidiendo el derecho entre las partes.

"Dicha garantía individual o derecho subjetivo a la impartición de justicia, consigna a favor de los gobernados el disfrute de diversos derechos relacionados con la administración de justicia, es decir, contiene dentro de sí cuatro subgarantías, a saber:

"1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de los órganos y las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes;

"2. Justicia completa, esto es, que la autoridad que conoce del asunto y va a resolver la controversia, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, garantizando al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre la totalidad de los derechos, cuya tutela jurisdiccional ha solicitado;

"3. Justicia imparcial, lo que implica que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no se advierta favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en el sentido de la resolución; y,

"4. Justicia gratuita, lo que quiere decir que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de dicho servicio público.



"Como se ve, las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de las subgarantías mencionadas son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.

"En el caso, los lineamientos establecidos en la cláusula 113 del pacto contractual a fin de calificar los riesgos de trabajo no implican una función jurisdiccional, sino simplemente un medio para calificar técnicamente las enfermedades de las que son portadores los trabajadores a propósito de los riesgos de trabajo de los que hubieran sido objeto, en el cual no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de los trabajadores y de Petróleos Mexicanos fueran contradictorias.

"Lo cual acontecerá hasta que la patronal rinda el o los dictámenes médicos correspondientes que determinen que el trabajador tenga algún grado de incapacidad a propósito de la (sic) de su trabajo.

"Además de que a través del cumplimiento de los requisitos de la cláusula 113 del contrato colectivo, se trata de buscar la asistencia médica y rehabilitación del trabajador, para lograr su reacomodo, es decir, que la relación laboral siga vigente.

"En ese sentido, de manera contraria a lo razonado por el recurrente la cláusula combatida no impide el acceso a un tribunal, sino que únicamente prevé la posibilidad de que los trabajadores avisen a su organismo asegurador, en el caso, su propio patrón, Petróleos Mexicanos, una eventual incapacidad a propósito de la prestación de sus servicios laborales, y que éste, esté en posibilidad de conocer la existencia de la incapacidad para calificar técnicamente los riesgos de trabajo, otorgar asistencia médica, buscar su rehabilitación, e intentar el reacomodo de sus trabajadores.

"Lineamientos que de ninguna forma pueden generar violación al numeral 17 constitucional, ya que, por el contrario, busca de manera interna y administrativa lograr que se determine a los trabajadores técnicamente el grado de su



incapacidad, pero a la par, se les dé una asistencia médica en busca de su recuperación, con dos propósitos claros, lograr su recuperación y su reincorporación al trabajo, y de no ser así pagar las indemnizaciones y jubilaciones por riesgo de trabajo que en su caso procedan; pero teniendo como objetivo principal que la relación laboral se vea continuada, es decir, que los trabajadores a pesar de estar en determinado porcentaje incapacitados tengan la posibilidad de continuar laborando, con independencia de las indemnizaciones a que se hagan merecedores por su estado patológico eventualmente mermado por la prestación del servicio.

"Tampoco constituye violación alguna el que se exija agotar tales requisitos para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje pues, con ello, no se hace nugatorio su derecho de que se le imparta justicia, pues el hecho de que los riesgos de trabajo sean calificados técnicamente por Petróleos Mexicanos en su carácter de órgano asegurador, no impide que el trabajador acuda una vez obtenida esa calificativa mediante el dictamen médico al que hace referencia la cláusula 113 del contrato colectivo, directamente ante el órgano jurisdiccional laboral competente, para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo realizada por el referido organismo.

"Ya que agotado el trámite ante Petróleos Mexicanos el trabajador estará en posibilidad de acudir ante la Junta laboral, en virtud de que la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo examinada sólo se refiere al ámbito administrativo laboral y, por tanto, no impide la vía jurisdiccional.

"A mayor abundamiento, resulta procedente atender a la interpretación sistemática del artículo 123, fracción XX, de la Constitución Federal,(29) con los numerales 527, fracción I, numeral 9, 616, fracción I y 899-A de la Ley Federal del Trabajo,(30) de donde se deduce que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son las competentes para conocer y resolver los conflictos surgidos con motivo de las relaciones, los conflictos individuales en la rama de la industria petroquímica, en virtud de contratos colectivos de trabajo que contengan beneficios de seguridad social, como evidentemente lo son respecto de las controversias relativas al reconocimiento de padecimientos del orden profesional que provocó un riesgo de trabajo, así como el pago de prestaciones económicas contenidas en el mismo.



"En abundamiento a lo anterior, no es ocioso agregar que todo derecho fundamental al acceso efectivo a la justicia no es absoluto, por lo que su ejercicio debe someterse a supuestos que, al limitarse justificadamente, posibiliten su prestación adecuada, con la finalidad de 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.

"En el caso concreto, al agotar los lineamientos establecidos en la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, ante el propio organismo asegurador, se da certeza de la determinación técnica a los trabajadores del grado de su incapacidad, pero paralelamente, se informa al patrón de sus enfermedades para que se dé a los trabajadores asistencia médica, con el propósito de lograr su recuperación, y eventualmente, el reincorporarlos a su trabajo.

"Al respecto se invoca la jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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."(31)

"Finalmente, en torno a la convencionalidad de la norma impugnada en la sentencia recurrida en relación con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos(32) (Pacto de San José), en el presente caso no reporta beneficio acudir a las normas internacionales, puesto que el derecho humano a un medio de defensa efectivo, se encuentra plenamente reconocido en el Texto Constitucional, en su artículo 17, por lo que a nada útil conduciría acudir a lo previsto en dicho precepto, ante la suficiencia de la protección que brinda el derecho interno.

"Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 2a./J. 172/2012 de esta Segunda Sala, de rubro: 'DERECHOS HUMANOS. SU ESTUDIO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA NECE-



SARIAMENTE QUE SE ACUDA A LOS PREVISTOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, SI RESULTA SUFICIENTE LA PREVISIÓN QUE CONTENGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.’(33)

"De lo anterior se desprende lo infundado del agravio en comento, pues las normas de derecho internacional señaladas, al encontrar eco en el texto de nuestra Constitución, no otorgan un mayor beneficio, sino idéntico reconocimiento de los derechos tutelados en el artículo 17 constitucional.

"Por tanto, como se anticipó, los agravios en estudio resultan infundados ..."

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 37/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 978, con número de registro digital: 2019380, que es del tenor siguiente:

"PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS. LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS), NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. De esa cláusula se advierte que los trabajadores sindicalizados en activo de la paraestatal –por conducto de su representante sindical– deben solicitar que el Servicio de Medicina Pericial del patrón determine su aptitud para laborar y, en consecuencia, les expida un dictamen médico para determinarles sus incapacidades derivadas de riesgos de trabajo. Ahora bien, el hecho de que los riesgos de trabajo sean calificados técnicamente por Petróleos Mexicanos en su carácter de órgano asegurador, no impide que, una vez obtenida esa calificativa mediante el dictamen médico emitido en términos de la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, el trabajador en activo acuda directamente ante el órgano jurisdiccional laboral competente, para someter a su conocimiento la reclamación de la calificación de riesgo de trabajo realizada por el organismo referido, en tanto que los lineamientos establecidos en esa cláusula no implican el ejercicio de la función jurisdiccional, sino un medio para calificar técnicamente las enfermedades de las que son portadores los trabajadores en activo a propósito de los riesgos de trabajo de los que hubieran sido objeto, en el cual no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las



pretensiones de los trabajadores y de Petróleos Mexicanos sean contradictorias, lo cual no acontecerá sino hasta que la patronal rinda el dictamen médico correspondiente. Además, a través del cumplimiento de esos requisitos, se busca la asistencia médica y rehabilitación del trabajador para lograr su reacomodo, es decir, que la relación laboral siga vigente. En ese sentido, la cláusula indicada no vulnera el derecho de acceso a la justicia reconocido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni hace nugatorio el derecho a la impartición de justicia que se exija agotar aquellos requisitos para la procedencia del juicio laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje."

De lo anterior se advierte, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo de la industria petrolera y consideró que de dicha disposición se desprendía que los **trabajadores sindicalizados en activo** de Petróleos Mexicanos deben solicitar al Servicio de Medicina Pericial del patrón determine la aptitud para laborar y, en consecuencia, les expida un dictamen médico para determinar sus incapacidades derivadas de riesgos de trabajo, antes de comparecer ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, porque la solicitud del trabajador en activo, de que sea evaluado en su salud, genera la obligación de la patronal de pronunciarse al respecto, con el fin de dictaminar si el operario se encuentra en condiciones de prestar sus servicios; que a través del cumplimiento de los requisitos de la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo, se trata de buscar la asistencia médica y rehabilitación del trabajador, para **lograr su reacomodo**, es decir, que la relación laboral siga vigente; pero teniendo como objetivo principal que la relación laboral se vea continuada, es decir, que los trabajadores a pesar de estar en determinado porcentaje incapacitados tengan la posibilidad de continuar laborando.

Ahora, el punto a dilucidar en esta contradicción, es si al trabajador jubilado también le resulta aplicable la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo celebrado entre Petróleos Mexicanos por sí y en representación de sus organismos subsidiarios y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, esto es, si está obligado o no a agotar el procedimiento administrativo previsto en la citada cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo ante la patronal, para reclamar el reconocimiento de enfermedades profesionales que adquirió durante la vigencia de la relación de trabajo.



Para lo anterior, es necesario tener en cuenta que el contrato colectivo de trabajo es el resultado de un acuerdo entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y Petróleos Mexicanos, que establece condiciones normativas que regulan las condiciones generales y especiales bajo las que se presta el trabajo; y que la interpretación de las cláusulas de los Contratos Colectivos de Trabajo que amplían los derechos laborales mínimos consagrados en la Constitución y en Ley Federal del Trabajo, debe ser estricta por lo que las partes deberán estar a lo expresamente pactado –no debe variarse el texto de las previsiones contempladas en dichas cláusulas so pretexto de otorgar mayores beneficios a los trabajadores o algún argumento similar–, según lo dispuesto en los artículos 18² y 31³ de la ley obrera.

Resulta aplicable a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 128/2010, que sustentó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, materia laboral, página 190, con número de registro digital: 163849, de rubro y texto siguientes:

"CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. LAS CLÁUSULAS QUE CONTIENEN PRESTACIONES EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES, QUE EXCEDEN LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SON DE INTERPRETACIÓN ERICTA. Conforme a los artículos 2o., 3o. y 18 de la Ley Federal del Trabajo, por regla general las normas de trabajo deben interpretarse atendiendo a las finalidades de esta rama del derecho y en caso de duda, por falta de claridad en las propias normas, debe estarse a lo más favorable para el trabajador; sin embargo, esa regla general admite excepciones, como en los casos de interpretación de cláusulas de contratos colectivos de trabajo donde se establezcan prestaciones a favor de los trabajadores en condiciones superiores a las señaladas por la ley, supuesto en el cual la disposición que amplía los derechos mínimos legales debe ser de interpretación estricta y conforme a los principios de

² "Artículo 18. En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador."

³ "Artículo 31. Los contratos y las relaciones de trabajo obligan a lo expresamente pactado y a las consecuencias que sean conformes a las normas de trabajo, a la buena fe y a la equidad."



buena fe y de equidad como criterio decisorio, como se prevé en el artículo 31 de la Ley citada."

La citada cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo celebrado entre Petróleos Mexicanos por sí y en representación de sus Organismos Subsidiarios y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, bienios 2007-2009 y 2013-2015, aplicados en los criterios contendientes, establece:

Bienio 2007-2009

"**Cláusula 113.** El patrón preservará la salud en el trabajo, promoviendo el bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores sindicalizados.

"Al respecto, se considera como enfermedad de trabajo, todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

"En todo caso, serán enfermedades de trabajo además de las consignadas en la Ley Federal del Trabajo las siguientes: hidrocarburiismo, bencinismo, benzolismo, intoxicaciones 'no agudas', pérdida total o parcial de la capacidad auditiva cuando los trabajadores se encuentren expuestos a ruidos y trepidaciones, conjuntivitis actínica, catarata de los soldadores, paludismo, afecciones según su origen: de la vista, del oído y de la garganta, perturbaciones de las vías respiratorias, afecciones de la piel y de las mucosas, afecciones derivadas de la fatiga producida por la acción del trabajo, tuberculosis y cáncer.

"También se consideran como enfermedades de trabajo: perturbaciones gastrointestinales, vértigos reumatismo, artritis y trastornos del túnel del carpo, cuando se deban a las condiciones y medio en que se desarrolle el trabajo.

"Cuando los trabajadores estimen encontrarse afectados por una enfermedad de esta naturaleza, solicitarán por conducto del sindicato, que los médicos del patrón dictaminen la profesionalidad o no de su padecimiento y en su caso la incapacidad.

"En estas circunstancias el patrón está obligado a:



"1. Efectuar el examen médico de carácter general y el examen especializado del órgano, sistema o aparato presumiblemente afectado.

"2. Determinar los criterios siguientes:

"a) Criterio ocupacional. Trabajos anteriores, puesto actual, productos con los que labora y laboró, tiempo que lleva trabajando, actividad que realiza, y

"b) Criterio de seguridad e higiene, relativo a las normas y condiciones de trabajo.

"3. Determinar la profesionalidad o no de la enfermedad.

"4. Establecer el diagnóstico y el tratamiento que el **trabajador** deberá seguir, para lo cual se proporcionarán todos los elementos médicos-quirúrgicos y los medios terapéuticos que la ciencia indique, en el tratamiento adecuado del padecimiento, agotando todos los recursos de que se disponga en nuestro medio científico, a fin de lograr la recuperación del enfermo y su reinstalación o rehabilitación en el trabajo. Sólo por causas justificadas el **trabajador** podrá rehusarse a seguir el tratamiento prescrito.

"5. Al terminar la atención médica, certificar si el **trabajador** se encuentra en condiciones de reanudar sus labores, y en su caso si le resulta alguna incapacidad.

"Emitir el dictamen médico pericial correspondiente, que deberá entregarse al sindicato en un plazo de 10 días."

Bienio 2013-2015

"**Cláusula 113.** El patrón preservará la salud en el trabajo, promoviendo el bienestar físico, psíquico y social de los **trabajadores**."

"Se considera como enfermedad de trabajo, todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios."



"Serán enfermedades de trabajo además de las consignadas en la LFT las siguientes: hidrocarburiismo, bencinismo, benzolismo, intoxicaciones 'no agudas', pérdida total o parcial de la capacidad auditiva cuando los trabajadores se encuentren expuestos a ruidos y trepidaciones, conjuntivitis actínica, catarata de los soldadores, paludismo, afecciones según su origen: de la vista, del oído y de la garganta, perturbaciones de las vías respiratorias, afecciones de la piel y de las mucosas, afecciones derivadas de la fatiga producida por la acción del trabajo, tuberculosis, cáncer, perturbaciones gastrointestinales, vértigos, reumatismo, artritis, trastornos del túnel del carpo y todas aquellas en las que se demuestre causa efecto directo con motivo del trabajo, por el médico del patrón.

"Cuando los trabajadores estimen encontrarse afectados por una enfermedad de esta naturaleza, solicitarán por conducto del sindicato, que los médicos del patrón dictaminen la profesionalidad o no de su padecimiento y en su caso la incapacidad.

"En estas circunstancias el patrón está obligado a:

"1. Efectuar el examen médico de carácter general y el especializado del órgano, sistema o aparato presumiblemente afectado.

"2. Determinar los criterios siguientes:

"a) Criterio ocupacional. Trabajos anteriores, puesto actual, productos con los que labora y laboró, tiempo que lleva trabajando, actividad que realiza, y

"b) Criterio de seguridad e higiene, relativo a las normas y condiciones de trabajo.

"3. Determinar la profesionalidad o no de la enfermedad.

"4. Establecer el diagnóstico y el tratamiento que el **trabajador** deberá seguir, proporcionándole todos los elementos médico-quirúrgicos y los medios terapéuticos que la ciencia indique, en el tratamiento adecuado del padecimiento, agotando todos los recursos de que disponga el medio científico, a fin de lograr la recuperación del enfermo y su reinstalación o rehabilitación en el trabajo. Sólo



por causas justificadas el **trabajador** podrá rehusarse a seguir el tratamiento prescrito.

"5. Al terminar la atención médica, certificar si el **trabajador** se encuentra en condiciones de reanudar sus labores, y en su caso si le resulta alguna incapacidad.

"Emitir el dictamen médico pericial correspondiente, que deberá entregarse al sindicato en un plazo de 10 días."

De lo anterior se advierte, que la citada cláusula únicamente alude al término "trabajador" o "trabajadores".

Ahora, del capítulo XIV de "Servicios Médicos" del contrato colectivo de trabajo de la industria *****, que contiene la cláusula 113, cuyo contenido interesa en esta resolución, se advierte que las partes contratantes de dicho pacto, identifican como "trabajador" al trabajador en activo y como "jubilado" al trabajador jubilado, pues en las cláusulas que tuvieron la voluntad de incluir a ambas calidades, así lo indicaron, como se constata, entre otras, en las diversas 89, 95, 96 y 105, que dicen:

Bienio 2007-2009

"Capítulo XIV

"Servicios Médicos

"Cláusula 89. Patrón y sindicato convienen, conforme a las estipulaciones de este contrato, en prevenir mediante las medidas adecuadas, la pérdida de la salud, así como conservar y mejorar ésta.

"En el caso de pérdida de la salud, debido a enfermedades y accidentes ordinarios, así como riesgos de trabajo, **tratándose de trabajadores sindicalizados, jubilados** o derechohabientes de ambos, el patrón se obliga a proporcionarles atención médica integral, en los términos de este contrato, con todos los elementos médico-quirúrgicos y los medios terapéuticos que la ciencia indique en el tratamiento adecuado del padecimiento, agotando todos los recursos



de que disponga el medio científico, a fin de lograr la recuperación del enfermo, así como la rehabilitación laboral de los trabajadores con preferencia a la aplicación de indemnizaciones ..."

"Cláusula 95. Cualquier queja que los trabajadores sindicalizados, los jubilados o sus familiares, presenten por faltas o deficiencias en los servicios a que se contrae este capítulo, previa averiguación y la comprobación de la misma, el patrón se obliga a corregirla y subsanarla de inmediato. En la forma que expresa el párrafo anterior, se procederá también en cuanto se relacione con los servicios que, de acuerdo con este capítulo, deban prestar los sanatorios y laboratorios, profesionistas o establecimientos que no dependan directamente del patrón ..."

"Cláusula 96. Los trabajadores sindicalizados, jubilados y sus derechohabientes que deban recibir los servicios médicos de acuerdo con lo estipulado en este capítulo, acudirán a los establecimientos correspondientes más próximos al lugar de residencia o centro de trabajo dentro de los horarios respectivos; y al efecto, el patrón está obligado a otorgar a sus trabajadores enfermos los amparos correspondientes en los casos debidamente justificados.

"Si el estado del enfermo o la índole de la enfermedad lo ameritan, los servicios requeridos se prestarán en el domicilio del trabajador, jubilado o derechohabientes, en su caso, durante el horario que se tenga establecido, o fuera de dicho horario, por el médico designado en cada centro de trabajo para esta clase de servicios.

"En los casos de gravedad o urgencia, los servicios requeridos se prestarán sin demora al trabajador, jubilado y a los derechohabientes, a cualquier hora del día o de la noche, para cuyo efecto el patrón se obliga a contratar los médicos necesarios para el servicio a que se refiere el párrafo anterior, aun cuando los trabajadores, los jubilados o los derechohabientes vivan en lugares alejados de los centros de trabajo o poblaciones.

"Los gastos médicos que eroguen los trabajadores, jubilados y los derechohabientes de ambos, serán reintegrados a los primeros, cuando se trate de servicios u operaciones de urgencia comprobada, a juicio del médico del patrón, así como en los casos en que por causas imputables a los establecimien-



tos de la empresa, subrogados, o a su personal, no se hubieran obtenido dichos servicios con la premura médica requerida.

"Para los fines del párrafo que antecede, es preciso que los interesados avisen sobre su caso, de acuerdo con los requisitos que se fijen en los reglamentos de cada lugar, y con toda oportunidad al personal correspondiente del patrón, por lo que la obligación de pago a los extraños cesará desde el momento en que su personal se presente para hacerse cargo del paciente.

"Cuando los **trabajadores, jubilados** o derechohabientes soliciten los servicios médicos que de acuerdo con este capítulo está obligado a otorgar el patrón y éste no se encuentre en la posibilidad de proporcionarles dichos servicios médicos, los interesados recurrirán con cargo al patrón a instituciones o facultativos particulares de su lugar de residencia, presentando oportunamente los comprobantes de pago correspondientes.

"En los casos en que los **trabajadores, y jubilados** o sus derechohabientes, sufran de algún padecimiento que a pesar del tratamiento instituido por la Unidad Médica de su centro de trabajo, persista, ésta lo documentará oportunamente para su estudio y tratamiento al hospital que corresponda.

"Si por deficiencia de diagnóstico o tratamiento del médico del patrón, debidamente probado, los **trabajadores, los jubilados** o derechohabientes, según el caso, recurren a la atención de servicios médicos particulares, el patrón liquidará en los centros de trabajo respectivos las erogaciones hechas por este concepto a la sola presentación de los comprobantes correspondientes, incluyendo el pago de los salarios dejados de percibir que a juicio del patrón se consideren procedentes."

"Cláusula 105. Para los efectos de este capítulo se consideran derechohabientes de los **trabajadores sindicalizados o jubilados**: ..."

Bienio 2013-2015

"Capítulo XIV

"Servicios médicos



"**Cláusula 89.** Patrón y sindicato convienen, conforme a las estipulaciones de este contrato, en prevenir mediante las medidas adecuadas, la pérdida de la salud, así como conservarla y mejorarla.

"En el caso de enfermedades y accidentes ordinarios, así como riesgos de trabajo, **tratándose de trabajadores, jubilados** o derechohabientes de ambos, el patrón proporcionará atención médica integral oportuna, eficiente y humanitaria en los términos de este contrato, con todos los elementos médico-quirúrgicos y terapéuticos que la ciencia indique, agotando todos los recursos de que disponga el medio científico, a fin de lograr la recuperación del enfermo y la rehabilitación laboral de los trabajadores ..."

"**Cláusula 95. Cualquier queja que los trabajadores, los jubilados** o sus familiares, presenten por faltas o deficiencias en los servicios a que se contrae este capítulo, que preste el patrón de manera directa o indirecta, previa averiguación y comprobación de la misma, el patrón se obliga a corregirla y subsanarla de inmediato ...".

"**Cláusula 96. Los trabajadores, jubilados** y sus derechohabientes que deban recibir los servicios médicos estipulados en este capítulo, acudirán a los establecimientos correspondientes al lugar de residencia o centro de trabajo dentro de los horarios respectivos; y al efecto, el patrón otorgará a sus trabajadores enfermos los amparos en los casos debidamente justificados.

"Si el estado del enfermo o la índole de la enfermedad lo ameritan, los servicios requeridos se prestarán en el domicilio del trabajador, jubilado o derechohabientes, durante o fuera del horario establecido, por el médico designado en cada centro de trabajo para esta clase de servicios.

"En los casos de gravedad o urgencia, los servicios requeridos se prestarán sin demora al **trabajador, jubilado** y a los derechohabientes, a cualquier hora del día o de la noche, el patrón contratará los médicos necesarios para el servicio, aun cuando los **trabajadores, los jubilados** o los derechohabientes vivan en lugares alejados de los centros de trabajo o poblaciones.

"Los gastos médicos que eroguen los **trabajadores, jubilados** y los derechohabientes de ambos, serán reintegrados a los primeros, cuando se



trate de servicios u operaciones de urgencia comprobada, a juicio del médico del patrón, y los casos en que por causas imputables a los establecimientos de la empresa, subrogados, o a su personal, no se hubieran obtenido dichos servicios con la premura médica requerida. Es preciso que los interesados avisen sobre su caso, con toda oportunidad al representante médico del patrón y de acuerdo con los requisitos que se fijen en los reglamentos de cada lugar, pues la obligación de pago a un tercero cesará desde el momento en que el médico del patrón se presente para hacerse cargo del paciente.

"Cuando los **trabajadores, jubilados** o derechohabientes soliciten los servicios médicos que de acuerdo con este capítulo está obligado a otorgar el patrón y éste no se encuentre en la posibilidad de proporcionarles dichos servicios médicos, los interesados recurrirán con cargo al patrón a instituciones o facultativos particulares de su lugar de residencia, presentando oportunamente los comprobantes de pago correspondientes.

"Cuando los **trabajadores, jubilados** o sus derechohabientes, sufran de algún padecimiento que persista a pesar del tratamiento instituido por la unidad médica respectiva, ésta lo documentará oportunamente para su estudio y tratamiento al hospital que corresponda.

"Si por deficiencia de: diagnóstico, tratamiento del médico del patrón o actualización en la vigencia de derechos, debidamente probados, los **trabajadores, jubilados** o derechohabientes, recurren a la atención de servicios médicos particulares, el patrón liquidará en los centros de trabajo respectivos las erogaciones hechas por este concepto a la sola presentación de los comprobantes correspondientes, incluyendo el pago de los salarios dejados de percibir que a juicio del patrón se consideren procedentes."

"**Cláusula 105.** Para los efectos de este capítulo se consideran derechohabientes de los **trabajadores o jubilados**: ...".

Lo destacado es propio de esta resolución.

Lo anterior pone de manifiesto, que si las partes que pactaron el contrato colectivo de trabajo no incluyeron a los trabajadores jubilados en la tramitación



del procedimiento administrativo a que hace referencia la cláusula 113, es porque no tuvieron la voluntad de hacerlo, pues de lo contrario lo habrían señalado expresamente, como sí lo hicieron en las citadas cláusulas 89, 95, 96 y 105.

Por tanto, atendiendo a que el contrato colectivo de trabajo es el resultado de un acuerdo entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y Petróleos Mexicanos, que establece condiciones normativas que regulan las condiciones generales y especiales bajo las que se presta el trabajo; y que la interpretación de las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que amplían los derechos laborales mínimos consagrados en la Constitución y en Ley Federal del Trabajo, debe ser estricta por lo que las partes deberán estar a lo **expresamente** pactado; de ahí que este Pleno de Circuito determina que si la partes que pactaron el contrato colectivo de trabajo no incluyeron a los trabajadores jubilados en la tramitación del procedimiento administrativo a que hace referencia la cláusula 113, al trabajador jubilado no debe exigírsele, previo acudir a la instancia jurisdiccional, agotar el procedimiento administrativo que establece la citada cláusula, para reclamar el reconocimiento de enfermedades profesionales que adquirió durante la vigencia de la relación de trabajo, porque no le es aplicable.

En esos términos, resulta irrelevante que el trabajador jubilado siga siendo sindicalizado y goce del servicio médico que le otorga Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, pues lo cierto es que las partes que pactaron el contrato colectivo de trabajo no incluyeron a los trabajadores jubilados en la tramitación del procedimiento administrativo a que hace referencia la cláusula 113 y por eso no les resulta aplicable.

El criterio adoptado se robustece, con las ejecutorias dictadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el once de marzo y veintidós de abril de dos mil veinte, al resolver los amparos en revisión 2528/2019 y 2746/2019, respectivamente, en el que resolvió en similares términos que en esta ejecutoria, pues determinó que la cláusula 113 del contrato colectivo de trabajo celebrado entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, es **únicamente** aplicable para los trabajadores en **activo**, por lo que al trabajador jubilado no debe exigírsele, previo acudir a la instancia jurisdiccional, agotar el procedimiento administrativo que establece



la citada cláusula, para reclamar el reconocimiento de enfermedades profesionales que adquirió durante la vigencia de la relación de trabajo.

SEXTO.—Decisión. Atendiendo a las consideraciones que anteceden, y acorde con lo dispuesto en los artículos 217⁴ y 218⁵ de la Ley de Amparo, se determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter jurisprudencial, queda redactado con el título, subtítulo y texto siguientes:

TRABAJADORES JUBILADOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX). NO LES RESULTA EXIGIBLE, PREVIO A ACUDIR A LA INSTANCIA JURISDICCIONAL, AGOTAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE ESTABLECE LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO DE PETRÓLEOS

⁴ "Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

"La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente.

"La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás Tribunales Colegiados de Circuito.

"La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

⁵ "Artículo 218. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan un criterio relevante, se elaborará la tesis respectiva, la cual deberá contener:

"I. El título que identifique el tema que se trata;

"II. El subtítulo que señale sintéticamente el criterio que se sustenta;

"III. Las consideraciones interpretativas mediante las cuales el órgano jurisdiccional haya establecido el criterio;

"IV. Cuando el criterio se refiera a la interpretación de una norma, la identificación de ésta; y

"V. Los datos de identificación del asunto, el número de tesis, el órgano jurisdiccional que la dictó y las votaciones emitidas al aprobar el asunto y, en su caso, en relación con el criterio sustentado en la tesis.

"Además de los elementos señalados en las fracciones I, II, III y IV de este artículo, la jurisprudencia emitida por contradicción o sustitución deberá contener, según sea el caso, los datos de identificación de las tesis que contiendan en la contradicción o de la tesis que resulte sustituida, el órgano que las emitió, así como la votación emitida durante las sesiones en que tales contradicciones o sustituciones se resuelvan."



MEXICANOS, BIENIOS 2007-2009 Y 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS). En razón de que el contrato colectivo de trabajo es el resultado de un acuerdo entre el Sindicato de Trabajadores Petróleos de la República Mexicana y Petróleos Mexicanos (PEMEX), que establece condiciones normativas que regulan las condiciones generales y especiales bajo las que se presta el trabajo, y de que la interpretación de las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que amplían los derechos laborales mínimos consagrados en la Constitución General y en la Ley Federal del Trabajo, debe ser estricta por lo que las partes deberán estar a lo expresamente pactado, es inconcuso que si las partes que pactaron el contrato colectivo de trabajo no incluyeron a los trabajadores jubilados en la tramitación del procedimiento administrativo a que hace referencia la cláusula 113, a éstos no debe exigírseles, previo acudir a la instancia jurisdiccional, agotar el procedimiento administrativo que establece la citada cláusula, para reclamar el reconocimiento de enfermedades profesionales que adquirieron durante la vigencia de la relación de trabajo, porque no les es aplicable.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno del Décimo Circuito, en los términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno del Décimo Circuito por unanimidad de siete votos de los Magistrados Roberto Alejandro Navarro Suárez, Jesús Alberto Ávila Garavito, José Luis Legorreta Garibay, Domingo Romero Morales, Jorge Farrera Villalobos, Iván Gabriel Romero Figueroa y Octavio Ramos Ramos, siendo presidente el primero y ponente el antepenúltimo de los nombrados; quienes firman en conjunto con el Magistrado Alfredo Barrera Flores, toda vez que a partir del uno de noviembre de dos mil veinte sustituye al Magistrado Jorge Farrera



Villalobos, en virtud de la licencia prejubilatoria que se le otorgó, ante el secretario de Acuerdos Julio Mata del Ángel.

"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: Las tesis aislada y de jurisprudencia X.2o.1 L (10a.) y 2a./J. 3/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de julio de 2019 a las 10:19 horas, del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas, respectivamente.

La parte conducente de la sentencia dictada en el amparo directo en revisión 6045/2018 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 926, con número de registro digital: 28360.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRABAJADORES JUBILADOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX). NO LES RESULTA EXIGIBLE, PREVIO A ACUDIR A LA INSTANCIA JURISDICCIONAL, AGOTAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE ESTABLECE LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO DE PETRÓLEOS MEXICANOS, BIENIOS 2007-2009 Y 2013-2015 (Y SUS EQUIVALENTES PARA OTROS BIENIOS). En razón de que el contrato colectivo de trabajo es el resultado de un acuerdo entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y Petróleos Mexicanos (PEMEX), que establece condiciones normativas que regulan las condiciones generales y especiales bajo las que se presta el trabajo, y de que la interpretación de las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo que amplían los derechos laborales mínimos consagrados en la Constitución General y en la Ley Federal del Trabajo, debe ser estricta por lo que las partes deberán estar a lo expresamente pactado, es inconcuso que si las partes que pactaron el contrato colectivo de trabajo no incluyeron a los trabajadores jubilados en la tramitación del procedimiento



administrativo a que hace referencia la cláusula 113, a éstos no debe exigírseles, previo acudir a la instancia jurisdiccional, agotar el procedimiento administrativo que establece la citada cláusula, para reclamar el reconocimiento de enfermedades profesionales que adquirieron durante la vigencia de la relación de trabajo, porque no les es aplicable.

PLENO DEL DÉCIMO CIRCUITO.

PC.X. J/17 L (10a.)

Contradicción de tesis 9/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito. 27 de octubre de 2020. Unanimidad de siete votos de los Magistrados Alejandro Navarro Suárez, Jesús Alberto Ávila Garavito, José Luis Legorreta Garibay, Domingo Romero Morales, Jorge Farrera Villalobos, Iván Gabriel Romero Figueroa y Octavio Ramos Ramos. Ponente: Jorge Farrera Villalobos. Secretaria: Natalia López Álvarez.

Tesis y criterio contendientes.

El Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, al resolver el amparo directo 103/2018, el cual dio origen a la tesis X.2o.1 L (10a.), de título y subtítulo: "TRABAJADORES SINDICALIZADOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS. SI RECLAMAN EN JUICIO EL RECONOCIMIENTO DE UNA ENFERMEDAD DE TRABAJO ESTANDO EN ACTIVO SIN AGOTAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN LA CLÁUSULA 113 DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, Y DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE AQUÉL (ANTES DEL DICTADO DEL LAUDO) OBTIENEN SU JUBILACIÓN, DEBE ESTIMARSE PROCEDENTE SU ACCIÓN, AUN CUANDO NO HAYAN AGOTADO EL PROCEDIMIENTO ALUDIDO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de julio de 2019 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo III julio de 2019, página 2165, con número de registro digital: 2020318, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo directo 1195/2019 (cuaderno auxiliar 322/2019).

Esta tesis se publicó el viernes 16 de abril de 2021 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 19 de abril de 2021, 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 30 de abril de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

